

Snytt på nytt?

Om problemområda
distriktspolitikk, landbruk og fiskeri
i medlemskapsforhandlingane med EU
1993-94



Håvard Tvedte

Masteroppgåve i historie
Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH)
Universitetet i Oslo (UiO)

Hausten 2011

Snytt på nytt?

Om problemområda
distriktspolitikk, landbruk og fiskeri
i medlemskapsforhandlingane med EU
1993-94

Håvard Tvedte

INNHALDSLISTE

FORORD

1. INNLEIING	1
Problemstilling, målsetjing og avgrensing	2
Historiografi	4
Teori	6
Kjelder og metode	8
Oppgåva vidare	14
 2. NOREG OG EU – HISTORIA	 15
Noreg og europeisk integrasjon	16
EFTA-Noreg blir meir integrert i EF-Europa	17
Frå EØS-avtale til EU-søknad	19
Norsk EU-debatt i europeisk brytningstid	21
Norsk opinion og EU-spørsmålet	22
Ja- og nei-sida – norsk bakteppe for forhandlingane	23
Distrikt, landbruk og fiskeri – historiske problemområde	26
 3. MEDLEMSKAPSFORHANDLINGANE 1993-94	 28
Om internasjonale forhandlingar og strategi	29
Noreg møter EU – brikkene i forhandlingsapparatet fell på plass	32
Forhandlingsprosessen – frå start til mål	34
 4. DISTRIKTSPOLITIKK: «NOREG DELT PÅ MIDTEN»	 37
To hovudtema: Låge folketal og spreiddbygde distrikt	38
Forhandlingsstart – særeigne Noreg møter fellesskapen	39
Første posisjonspapir – nasjonal støtte og strukturmidlar	40
Nye norske krav – EU må ta omsyn til norske distrikt	41
Offisiell forhandlingsslutt – forhandlingane likevel ikkje ferdige	43
Ulike meiningar om følgjene for norske distriktssamfunn	44

Folkeavstemminga nærma seg – uvisse om distriktsstøtte	46
5. LANDBRUK: GRADVIS MEDLEM ELLER «BIG BANG»	48
EU-medlemskap? Landbruket raskt i fokus	48
Landbruksposisjonar klare – «Fantasifoster» og «Big Bang»	50
Lite posisjonspapir blir til stort hovudposisjonspapir	51
EU svarar på norske krav – og Noreg svarar tilbake	52
Slutten av forhandlingane – «You can't get everything»	54
Landbruksavtala klar – kritikken hagla	55
Forhandlingsavtale – men forhandlingane heldt fram	57
Folkeavstemminga nærma seg – avtala ikkje endeleg	59
6. FISKERI: «BERRE FISKEN IGJEN»	60
EU-søknad sendt – fisken blir hovudtema	61
Posisjonar klare – «ingen fisk å gi»	62
Nytt norsk posisjonspapir – umulege krav?	64
Klar, ferdig, forhandlingsmaraton! – Spania og Irland i vegen for avtale	66
Debatt om medlemskapsavtala – usemje om fisken	69
Stortingsmelding og motmelding – fisken i sentrum	71
7. FORHANDLINGAR – I SKJERINGSPUNKTET BRUSSEL/NORSK OPINION	74
Overordna mål – fisken føre landbruket føre distrikta	75
Strategiutviklinga – distrikta føre landbruket føre fisken	77
<i>Acquis</i> eller særkrav – eller midt imellom	80
Norsk opinion kontra Brussel – to ulike klodar	83
EU pluss Noreg var ikkje lik sant	90
Ulike departement – ulike forhandlingstradisjonar	95
Hastverk blei lastverk?	97
Samarbeidet med Sverige og Finland – ulike føresetnader	99
Norsk rikdom passa ikkje med europeisk fellespolitikk	102
Stortingsmelding med forhandlingsresultat – offisielt debattstartskot	104
EU-debatt– feilslått strategi?	106
Folkeavstemming 28. november – «the odd man out»	111

8. OPPSUMMERING	113
Noreg og EU sidan 1994 – likevel med?	115
VEDLEGG Viktige datoar for medlemskapsforhandlingane med EU 1993-94	119
KJELDER OG LITTERATUR	122
Primærkjelder	122
Litteratur	127

FORORD

I 1994 sprang eg rundt på ei øy på Vestlandet med Nei til EU-pins på jakka. Det var ikkje eit veldig bevisst val, det var noko alle gjorde der. Eg hugsar det handla mykje om at ingen andre land skulle få bestemma over Noreg, og på same tid lærte me om andre verdskrigen og okkupasjonen av Noreg på skulen. Om det var tilsikta frå læraren, veit eg ikkje.

At det var gjennomført fleire år med forhandlingar i forkant, og at det også var noko som heitte EØS, låg uansett langt utanfor mi bevisstheit. I 2011, og etter to år med masterstudiar, håpar eg dette har endra seg.

Takk til Helge Ø. Pharo for hjelp med val av spennande tema og god rettleiing undervegs.

Takk til Aslak Bonde, Gabriella Danmark, Torben Foss, Bjørn Tore Godal, Magnor Nerheim, Per S. Nestande, Hanne Skartveit og Fred-Olav Sørensen for at dei tok seg tid til å møta meg. Det var gode og inspirerande samtalar.

Takk til Stortingsbiblioteket for uvurderleg hjelp og støtte, og særleg til Jeannette Berseth og Grete-Karin Granholt for mentorverksemd og deling av uuttømmelege EU/EØS-kunnskapar.

Takk til Jostein Arne for gode tilbakemeldingar på tekstar gjennom heile masterprosjektet, og takk til Agnes for dei tre *k*-ane: kritikk, korrektur og kokkekunst.

Oslo, 16. november 2011

Håvard Tvedte

1. INNLEIING

«Av alle land som har søkt om medlemskap i EF/EU, er det bare Norge som har valgt å bli stående på utsiden – ikke bare én, men to ganger».¹

EU-medlemskap eller ikkje? Det er eit utanrikspolitisk spørsmål med omfattande «indirepolitiske implikasjoner».² Og det er eit spørsmål som har delt norske veljarar så å seia på midten – to gonger. Noreg takka til slutt nei til medlemskap i 1994, og sidan den gongen har EU utvikla seg vidare. Unionen tel i dag 27 land. I Vest-Europa er det kanskje berre Liechtenstein og Sveits som vil stå igjen utanfor unionen, saman med Noreg, dersom Island blir nytt medlemsland. Samtidig gjer den omfattande inkorporeringa av EU-lover i norsk lovgiving gjennom EØS-avtala,³ at spørsmålet om norsk EU-tilknytning stadig er aktuelt. EU er både den viktigaste økonomiske og politiske partnaren til Noreg, og endringar i EU påverkar Noreg både direkte og indirekte.⁴

Denne oppgåva handlar om Noreg og dei førebels siste forhandlingane om medlemskap i EU,⁵ som føregjekk i perioden 1993-94. Eg har konsentrert meg om dei tre hovudområda som blei identifiserte som «problemområda» i forhandlingane – distriktpolitikk, landbruk og fiskeri – og omstenda rundt forhandlingane både i norsk opinion⁶ og i møte med Europa.

Etter norsk nei til EF i 1972 var ein igjen klare til å forhandla om medlemskap i det europeiske samarbeidet våren 1993. Norsk forhandlingsapparat var då godt kjent med møterom og korridorar i EU-hovudstaden Brussel, etter lange EØS-forhandlingar i perioden

¹ Sarastuen og Ystad 2005: 127.

² Pharo 1999: 15.

³ St.prp. nr. 100 (1991-92) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992.*

⁴ Sverdrup 2009: 427.

⁵ Etter godkjenninga av unionstraktaten, skifta EF namn til EU 1. november 1993. Eg vel å bruka EU gjennomgåande i oppgåva om forhandlingsperioden, frå medlemskapssøknaden var levert hausten 1992.

⁶ Opinion, som i uttrykket «public opinion», inneber ei haldning i befolkninga til eit avgrensa tema i motsetnad til haldninga blant ein etablert elite (Østerud (red.) 2007: 192). I ordboka er opinion definert som: «synsmåte som er rådande i eit samfunn(slag); offentlig meining, folkemeining» (Hovdenak o.fl. (red.) 2006: 855).

1989-1992.⁷ Under EØS-prosessen var også mykje av harmoniseringa med EU-regelverket allereie gjennomført.

Det som derimot venta norske forhandlarar, var dei vanskelege norske forhandlingsområda som hadde vore problemfylte også i 1972: norsk distriktpolitikk, landbruk og fiskeri. I samband med at Island no er i gang med sine medlemskapsforhandlingar med EU, blei utanriksminister Jonas Gahr Støre konfrontert med islandske synspunkt om at norsk nei i 1994 handla om fisk. Støre svara: «jeg tror det er riktig, selv om det er bredere enn som så. For det dreier seg også om primærnæringer, kyst og distrikter».⁸ Kort tid før forhandlingane med Noreg⁹ starta i april 1993, presenterte Europakommisjonen sitt svar (sin *avis*) på den norske medlemskapssøknaden, og i oppsummeringa blei problemområda identifiserte også frå EU-hald: Distriktpolitikk, landbruk og fisk blei nemnde først.¹⁰

Dette gjorde at det norske forhandlingsapparatet stod framfor ei vanskeleg oppgåve, ikkje minst sidan meiningsmålingar i Noreg viste at nordmenn ikkje ville inn i EU likevel. Det var på problemområda forhandlarane måtte freista å få eit godt nok resultat til å vinna folket i ei endeleg avstemming.

Problemstilling, målsetjing og avgrensing

I denne oppgåva ønskjer eg å visa korleis forhandlingane på dei tre problemområda utvikla seg undervegs, og begynner med kva som var dei norske utgangsposisjonane då forhandlingane starta. Deretter vil eg søkja svar på korleis både norsk opinion og EU møtte Noreg i forhandlingane, og kva det er som skjer når forhandlingsresultata skiftar. Desse spørsmåla kan leia til ei klargjering om kor vidt det handla mest om mellombelse ordningar undervegs i forhandlingane – eller om dei var resultat av ein overordna strategi. Dette fører fram til følgjande hovudproblemstilling:

Korleis utvikla forhandlingsstrategiane seg i skjeringspunktet mellom kva som ville vera akseptabelt i Brussel og kva som ville vera akseptabelt i Noreg?

⁷ Noreg godkjente EØS-avtala i 1992, den trådte i kraft i 1994 (sjå også kapittel 2).

⁸ Røen o.fl. 2010: 96. Jonas Gahr Støre var spesialrådgivar ved Statsministerens kontor under både EØS-forhandlingane og dei påfølgjande EU-medlemskapsforhandlingane. Støre var ein av dei mest sentrale aktørane i den norske forhandlingsleiinga, noko eg kjem tilbake til i kapittel 3 om organiseringa av forhandlingsapparatet.

⁹ Med *Noreg* meiner eg Noreg som aktør, der regjeringa eller embetsverket handlar på vegner av Noreg.

¹⁰ *Norges søknad om medlemskap. Kommisjonens uttalelse* ([Utenriksdepartementet] 1993).

Eg konsentrerer meg om dei norske forhandlarane, i samspelet med Europakommisjonen, dei ulike medlemslanda, dei andre søkjarlanda og den norske opinionen.

Eit spørsmål er om ein likevel søkte tilbake til 1972-strategien med varige særordningar, sjølv om det var varsla på førehand at ein ville følgja EU-regelverket (*acquis communautaire*).¹¹ Noko av forhandlingsutviklinga kan seiast å følgja ein slik strategi, men samtidig blei det meir snakk om kortare overgangsperiodar for nokre år. Norske forhandlarar gjekk også aktivt inn for å *fornorska* delar av EU-samarbeidet. Her lukkast ein på enkelte område, men det var likevel ikkje nok til å få godtatt medlemskapsavtala i den norske folkeavstemminga. Samtidig er det viktig å få fram det faktiske forholdet som var til stades i forhandlingane, som føregjekk mellom eit lite søkjarland med 4 millionar innbyggjarar og ein EU-motpart med tolv medlemsland – mellom dei fleire folkerike europeiske stormakter. Utviklinga av dei norske posisjonane er også viktig å få fram, korleis krava blei formidla gjennom ordbruk og presiseringar, og om det handla mest om ideelle politiske målsetjingar føre realpolitiske klareringar.

Noreg forhandla ikkje aleine. Både Austerrike, Finland og Sverige forhandla parallelt om EU-medlemskap, og samarbeidet med særleg dei nordiske søkjarlanda blei trekt fram som ein fordel frå norsk side på førehand. Etter kvart viser utviklinga at dette endra seg på enkelte område. Dessutan kom norske forhandlingar seinare i gang, noko som innebar meir «hastverk» for å bli ferdige saman med dei andre søkjarlanda.

Opinionen i Noreg var viktig, og det visste forhandlarane godt med tanke på den opprivande striden i 1972. At det heile skulle enda med ei folkeavstemming, gjorde forhandlingsåra og den påfølgjande EU-kampen til ein «direkte kamp om opinionen».¹² Norsk økonomisk tryggleik spela også inn som forklaring på kvifor den norske opinionen heile vegen var imot norsk EU-medlemskap undervegs i forhandlingane. Når det gjeld den norske opinionen legg eg ikkje hovudvekta på ja- og nei-organisasjonane, dei hadde si mest aktive kampanjetid først etter forhandlingsresultatet var klart på våren 1994 (sjølv om særleg Nei til EU var godt organiserte heile vegen). Eg tar heller utgangspunkt i dei organa som formidlar politikken i det daglege, særleg dei store partia på Stortinget, samt dekninga av politikken og forhandlingsutviklinga i media.

¹¹ *Acquis communautaire* er EUs felles regelverk.

¹² Jenssen og Valen (red.) 1995: 68.

Sidan 1972-avstemminga var råderetten over norsk olje og gass blitt eit sentralt tema for nordmenn. Av fleire blir det også løfta fram som eit av hovudproblemområda i forhandlingane. Eg vel å ikkje ta det med dette blant problemområda i mi framstilling, fordi oljeverksemda og forholdet til statlege selskap ikkje var direkte med i medlemskapsforhandlingane. Men, i samband med forhandlingane i Brussel, blei det også utarbeidd ein såkalla særprotokoll som sikra retten for Noreg å utøva direkte statleg kontroll over oljeutvinninga i Nordsjøen.¹³ Dette var sentralt for at regjeringa skulle kunna anbefala eit EU-medlemskap til det norske folket.

Historiografi

Det finst mykje litteratur om EU og spørsmålet om norsk medlemskap, også om runden på tidleg 1990-tal. Men sjølv om det finst ein god del litteratur om EU-saka i 1994, er det lite faglitteratur som prøver å svara på spørsmåla eg stiller om medlemskapsforhandlingane i 1993-94. Temaet er hovudsakleg behandla av samfunnsvitarar, og forskingsfeltet er dominerte av kvantitative studiar, som til dømes studia av veljaråtferd. Her er det altså snakk om eit tomrom i den eksisterande forskinga. EU er framleis del av den norske kvardagen, og i tråd med tesen til Knut Kjeldstadli om at historiefaget bør «begrunnes ved sin samfunnsmessige nytte»,¹⁴ er grunnlaget for oppgåva lagt.

Det er brei semje i litteraturen om at det var fleire hovudårsaker som danna bakteppet for EFTA-landa sine søknader om EU-medlemskap: den kalde krigen var over, ei oljekrise fall saman med ei storstilt globalisering, og ikkje minst måtte EFTA følgja med EU som føretok ei djupare integrering av samarbeidet i desse åra. Det er mange som har prøvd å forklara kvifor det blei norsk nei til EU i 1994, og ikkje ja som i nabolanda, og litteraturen om Noreg sitt nei er også prega av samanlikningar tilbake til 1972. Mykje skal ha vore likt, sjølv om det hadde gått 22 år, og EU hadde vore gjennom fleire endringar.

Rolf Tamnes skriv om det norske møtet med EU og europeisering utanfor medlemskap, i sjette bindet av *Norsk utenrikspolitisk historie*.¹⁵ Saman med kapitlet *Norge og Den europeiske union* av Lars Mjøset, i eittbindsverket *Norsk utenrikspolitikk*, utgjer dette

¹³ Protokoll 4 Om petroleumssektoren i Norge (St.meld. nr. 40 (1993-94): 271).

¹⁴ Kjeldstadli 1999: 18.

¹⁵ Tamnes 1997.

oversiktsverka for norsk tilnærming til europeisk integrasjon.¹⁶ Tamnes skriv at regjeringa ønskte å endra den praktiske politikken til EU i forhandlingane, i staden for å be om egne unntak for Noreg.¹⁷ Forhandlingstilnærminga var altså å kjempa for at norske særtrekk blei ein del av EU og ikkje oppfatta som unntak. Dette kjem også fram i kjeldene eg har brukt, både dei skriftlege og dei munnlege.

Tidlegare landbruksråd ved den norske EU-delegasjonen i Brussel, Alf Vederhus, har skrive om landbruksdelen av forhandlingane i rapporten med det biletlege namnet *Forsøk på å flytte ein koloss*, på oppdrag frå Landbruks- og matdepartementet. Statsvitar Jo Saglie har skrive bok om EU-saka i norsk partipolitikk, mens May-Britt Nilsen har skrive om krysspress i medlemskapsforhandlingane i ei hovudoppgåve i statsvitskap frå 2001. Desse tre er dei som har vore nærast inne på temaet eg søker svar på, og særleg Vederhus sin rapport blei nyttig for framstillinga av landbruksforhandlingane.¹⁸

VG-journalistane Anders Bjartnes og Hanne Skartveit har skrive bok om Noregs *Brussel tur-retur*, etter å ha følgd norske politikarar tett i møta både med Brussel og heimleg opinion undervegs i åra fram mot EU-avstemminga. Journalistane valde å skriva om dei historiene dei meinte hadde størst betydning for at det gjekk som det gjekk i EU-kampen. Boka er eit vitnesbyrd om korleis ein forstod forhandlingane sett utifrå, og korleis leiande observatørar klarte å formidla dette vidare til resten av den norske opinionen. I samtale med Hanne Skartveit fortalde ho at boka blei skriven i månadane etter folkeavstemminga, og at mykje av bakgrunnsinformasjonen var henta frå intervju av mange forhandlingsaktørar.

Regjeringa publiserte si stortingsmelding med den endelege medlemskapsavtala på forsommaren i 1994,¹⁹ undervegs presenterte ein informasjonsmateriell av meir generell art, som til dømes brosjyren med tittelen *55 minutter om Norge og EF*.²⁰ Interesseorganisasjonar som Nei til EU og Norges Bondelag gav ut publikasjonar som kritiserte både forhandlingane undervegs, og særleg det endelege forhandlingsresultatet. Desse utgjer viktige vitnesbyrd om dei skarpe frontane i norsk EU-kamp.

¹⁶ Mjøset 1997.

¹⁷ Tamnes 1997: 157.

¹⁸ Vederhus 2007; Saglie 2002; Nilsen 2001.

¹⁹ St.meld. nr. 40 (1993-94) *Om medlemskap i Den europeiske union*.

²⁰ [Regjeringens informasjonsutvalg for Europasaker 1993].

Det siste året har også den pågåande utgreiinga av Noregs forhold til EU, Europautredningen,²¹ publisert fleire rapportar som har vore nyttige for framstillinga mi av forholdet mellom Noreg og EU.

Sentrale politikarar frå medlemskapsdebatten har i løpet av åra etter forhandlingane kome inn på temaet i sjølvbiografiane sine. Særleg gjeld dette tidlegare statsminister Gro Harlem Brundtland sin biografi, *Dramatiske år*, og senterpartileiar Anne Enger Lahnstein sin biografi, *Grønn dame, rød klut*. Debattane mellom ja-topp Brundtland og nei-topp Lahnstein blei raskt det som prega EU-kampen for nordmannen i gata, og har blitt ståande som symbol på EU-saka 1994 i ettertid. Som SV-leiar Erik Solheim peika på i sin sjølvbiografi: «Vi ble skviset mellom AP og SP i EU-saken».²²

Teori

Politisk integrasjon kan forklarast som «prosessen der suverenitet overføres fra nasjonale myndigheter til fellesskapsorganer».²³ Og norsk EU-medlemskapsdebatt var (og *er*) eit spørsmål som hamna midt i brytningar mellom integrasjon og avskjerming frå ein felles marknad. Men Rolf Tamnes peikar på at førestillinga om nasjonalstaten også var sentral i store delar av Europa. Det var ikkje eit særnorsk fenomen, og politiske dragkampar handla også der om internasjonal orientering kontra meir nasjonal avskjerming.²⁴

Historikar Helge Pharo har funne ei endring i synet på samarbeid blant norske medlemskapstilhengarar fram mot 1990-åra: frå ønske om pragmatisk tilpassing innanfor lite formaliserte rammer, til meir praktisk tilpassing innanfor sterkare formaliserte rammer. Sjølv om EU-motstandarane ikkje delte dette synet, fann Pharo også der ei forståing for at tilpassing til den europeiske integrasjonsprosessen var nødvendig: nei til medlemskap har ikkje hindra vedvarande praktisk og formell integrasjon.²⁵

Studia av internasjonale forhandlingar hentar impulsar frå både spelteori, diplomatisk historie og sosialpsykologi.²⁶ Den amerikanske statsvitaren Robert D. Putnam sin teori om «to-nivå-

²¹ I 2010 oppnemnde regjeringa eit utval som skulle føreta ein gjennomgang av EØS-avtala og andre norske avtalar med EU. Utvalet skal levera sin rapport i desember 2011.

²² Solheim 1999: 214.

²³ Claes og Førland 2004: 114.

²⁴ Tamnes 1997: 150.

²⁵ Pharo 1999: 37-38.

²⁶ Østerud (red.) 2007: 114.

spel» forklarar kva krysseld norske politikarar og embetsmenn var i under forhandlingstida: dei forhandla på eit nivå som var i skjeringspunktet mellom det nasjonale og det internasjonale nivået. Putnam skriv også om «win-set» – det vil seia dei løysingane som kunne bli akseptert internasjonalt undervegs i forhandlingane, og i ettertid gjennom godkjenning på nasjonalt nivå (til dømes i ei folkeavstemming).²⁷ To andre statsvitarar, Judith Goldstein og Robert O. Keohane, viser korleis ulike syn på verda hos aktørane spelar inn i utanrikspolitiske forhandlingar, og kva effektar ulike forståingsrammer og verdsbilete har å seia i slike situasjonar. Sjølv om ein er i forhandlingar kan ein snakka forbi einannan, og ulike språk, kultur og historie må takast omsyn til for å få fram korrekte intensjonar. Det er kombinasjonen mellom makt, interesser og menneskelege oppfatningar som kan forklara politiske løysingar i internasjonale forhandlingar.²⁸

Ein annan amerikansk statsvitar, Christine Ingebritsen, har peika ut to ulike spor i Nord-Europa når det gjeld europeisk samarbeid: det tyske multilaterale sporet, og det mellomstatlege som Storbritannia forfektar.²⁹ I forskinga på europeisk integrasjon er også forholdet mellom den kontinentaleuropeiske integrasjonstanken og den meir anglo-skandinaviske tilnærminga sentral for historikarane: Norsk utanrikspolitikk har hatt ei meir atlantisk orientering, og forholdet mellom økonomiske og politiske motiv samt spørsmålet om overnasjonalitet har heile tida vore det viktigaste for Noreg. Difor sette opprettinga av den indre marknaden – med fri flyt av tenester, varer, kapital og personar – det europeiske samarbeidet i eit nytt lys for norske styresmakter på slutten av 1980-talet.³⁰

Statsvitar Ben Rosamond hevdar at det meste av det offentlege ordskiftet om EU i europeiske land handlar om spørsmålet om suverenitet. Suverenitetsspørsmålet er som oftast altoverskyggjande: anten er ein stat suveren – eller så er han det ikkje.³¹ Suverenitet var også sentralt i forhandlingsperioden i 1993-94. Etter lova kan statar vera suverene, men *de facto* er det mykje som utfordrar denne suvereniteten – mellom anna EU. For Noregs del i dag gjeld dette særleg EØS-avtala.

²⁷ Putnam 1988; Nilsen 2001.

²⁸ Goldstein og Keohane (red.) 1993: 9-13.

²⁹ Ingebritsen 1998: 184.

³⁰ EF vedtok indre marknad i 1986, meir om dette i kapittel 2.

³¹ Rosamond 2000: 155.

Eit problem for forskinga på europeisk integrasjon er den nasjonale påverknaden. John Erik Fossum og Cathrine Holst har i ein gjennomgang av den intellektuelle debatten i Noreg om EU-spørsmålet mellom anna slått fast følgjande: «Norwegian historians have been highly nationally focused in their research orientation [...] historians have played a particularly significant role in the shaping of the Norwegian national imaginary».³² Fossum og Holst legg likevel vekt på at den nasjonale orienteringa ikkje er sær eigen for historiefaget, men karakteristisk for fleire fagretningar: «The Norwegian intellectual debate on the EU, we have found, is largely a self-referential debate embedded in nation-state thinking and opposition to EU membership».³³

Kjelder og metode

Oppgåva handlar om den «offisielle» forhandlingsstrategien, slik den kjem fram i interne notat frå departementsarkiva, posisjonspapir,³⁴ lesarinnlegg, reportasjar, debattar, biografiar og intervju med aktørar frå forhandlingsperioden. Eg meiner dette gir tilstrekkeleg belysning, sjølv om problemet med eit så omfattande tema kan vera at framstillinga blir på eit overordna nivå. Å gå gjennom kvart einaste interne notat og papir på dei tre forhandlingsområda kunne ikkje kombinerast med eit masteroppgåveprosjekt til normert tid.

Sjølv om mykje litteratur og kjeldemateriale også er knytt til EF-striden i 1972 og EØS-forhandlingane i 1989-1992, er målet å finna ut mest muleg om sjølve EU-forhandlingane i 1993-94 og rammene for desse.

Framstillinga er basert på det som har stått i dei opne primærkjeldene og dei oppsummerande sekundærkjeldene, kombinert med gradert arkivmateriale og kvalitative intervju. Gjennom personlege tilbakeblikk, som til dømes Gro Harlem Brundtland sin sjølvbiografi frå forhandlingsåra, fekk eg også eit visst innsyn i kva forhandlingsleiinga tenkte om prosessen. Brundtland skreiv einlogg over kva som skjedde under statsministertida hennar, og notata danna grunnlag for sjølvbiografien. Slike kjelder har også eit reflekterande preg, og personlege meiningar og eventuelle bekymringar kjem betre fram. At fleire av kjeldene var sekundære, gjorde det derimot nødvendig å ta i bruk ulike tolkingsformer. Ved lesing av til

³² Fossum og Holst 2011: 284.

³³ Fossum og Holst 2011: 292.

³⁴ Posisjonspapir er skriftlege krav i forhandlingane. Noreg leverte fleire posisjonspapir til EU som gjaldt områda distrikt, landbruk og fiskeri.

dømes biografier og historiske oversiktsverk må eg hugsa på at forfattarane sjølve har tolka materialet, medan i studia av arkivmaterialet blir det i større grad mine tolkingar.

Utviklinga av forhandlingsposisjonar og forhandlingsinstruksar i interne notat er framleis gradert materiale. Eg fekk tilgang til arkiva i Kommunaldepartementet og Fiskeridepartementet, og høve til å lesa materiala der, men ikkje lov til å sitera. Det har eg løyst med å parafrasera, og referansen er til aktuelle arkiv med dokumentdato, då eg ikkje kunne referera direkte til tittelen på interne regjeringsnotat. Eg fekk ikkje tilgang til arkiva i Utanriksdepartementet og Landbruksdepartementet. I Utanriksdepartementet fekk eg tidleg svar om at dei skulle koma tilbake til meg hausten 2010. Gjentatt purring, og bistand frå rettleiar, førte diverre ingen veg – det kom aldri noko svar på søknaden. Dette er underleg, då til dømes Rolf Tamnes i si overordna framstilling av medlemskapsprosessen på 1990-talet refererer til fleire interne dokument. I Landbruksdepartementet fekk eg først positivt svar, men så beskjed om å venta på at dei skulle konferera med Utanriksdepartementet. Det løyste seg aldri, men ei veke før innlevering fekk eg i det minste tilgang til tre dokument frå Landbruksdepartementet som eg kunne sitera fritt frå. Ved avgrensa tilgang til desse to arkiva mista eg mulegheiter til å spora breidda i dei interne diskusjonane i regjeringsapparatet, noko eg ikkje får like godt fram gjennom studia av sekundærlitteraturen.

Offisielle dokument har vore viktige, spesielt stortingsmeldinga som presenterte avtala med EU. Denne meldinga var regjeringa sin rapport om medlemskapsforhandlingane, med oversikt over forhandlingsprosess, teksten til den ferdigforhandla medlemskapsavtala og høyringsinnlegga frå sentrale norske organisasjonar. I tillegg har dei ulike posisjonspapira på områda distrikt, landbruk og fiskeri vore viktige. I forhandlingane var det også debatt om det var korrekte omsetjingar frå engelsk til norsk og omvendt, og ein del av dei posisjonspapira eg har fått tilgang til er også uoffisielle omsetjingar frå engelsk til norsk. Dette gjer at eg kan ha gått i fallgruver, men gjennom å dobbelsjekka tolkinga av tekstane har eg trua på å ha unngått feil. Dessutan gir det ein ekstra dimensjon at eg har hatt mulegheit til å sjå korleis dei ulike aktørane brukte språket i forhandlingane. Dette gjeld både i posisjonspapira og i dei andre primær- og sekundærkjeldene.

Gjennom å studera stortingsforhandlingar og pressedekninga frå forhandlingsåra får ein den offentlege framstillinga av medlemskapsforhandlingane i opinionen. Stortingssalen blei ein sentral arena for å påverka debatten. Stortingsvalet i 1993 gjorde at talet på nei-representantar

hadde auka frå 54 til 79, noko som la forholda endå betre til rette for EU-motstandarane som ville prega medlemskapsdebatten frå talarstolen i stortingssalen. Forhandlingane med EU møtte mange hinder i debattane i Stortinget, og sjølv om det norske folk hadde stemt ja i folkeavstemminga i november 1994, kunne medlemskapsavtala likevel ha blitt nedstemt i Stortinget. Difor kan det hevdast at stortingssamansetjinga utgjorde den viktigaste norske opinionen undervegs.

Informasjonen frå forhandlingsleiinga til Den utvida utanrikskomiteen på Stortinget skal samtidig ha vore god og open undervegs i forhandlingsåra.³⁵ Dette inneber at sjølv om parlamentariske leiarar for opposisjonspartia etterlyste informasjon om forhandlingane i det offentlege, så skal den parlamentariske dialogen ha vore meir open med regjeringa i dei lukka møta i komiteen. Referata frå møta i Den utvida utanrikskomiteen er sperra i 30 år, og kan om nokre år bli ei god kjelde til korleis samspelet mellom regjeringa og Stortinget var i medlemskapsforhandlingane i 1993-94.

Media og interesseorganisasjonar presenterer inngangar til alternative perspektiv og kritikk av forhandlingsprosessen. Media spela ei vesentleg rolle ved å følgja forhandlingane, i tillegg til å presentera ulike synspunkt formidla gjennom stridande partar og interesseorganisasjonar. Media si makt gjorde at synspunkta til politikarar, veljarar og media sjølv, gjensidig påverka kvarandre. Og mediedekninga var «intens».³⁶

I 1972 hadde norsk presse vore støttespelarar for regjeringa som ønskte medlemskap, men dette skal ha vore annleis i 1994: «Partipressen var avviklet og den uavhengige, kritiske og gravende journalistikken fremsto som et ufravikelig ideal».³⁷ Riksavisene hadde den største nasjonale gjennomslagskrafta, og såleis størst sjanse til å påverka opinionen gjennom si dekning av forhandlingane. Dei største riksavisene var i utgangspunktet ja-aviser, men VG-journalistane Anders Bjartnes og Hanne Skartveit har skrive sjølvforsvarande om objektiv EU-dekning i 1993-94: «I EU-kampen anno 1994 gikk det et ganske strengt skille mellom reportasjer og kommentarer. De største avisene var for på lederplass. Men nei-siden slapp til

³⁵ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011. Den utvida utanrikskomiteen er ein fast komité på Stortinget, som drøftar viktige utanrikspolitiske og sikkerheitspolitiske spørsmål med regjeringa. I 1993-94 møtte alle faste medlemmer av utanrikskomiteen, i tillegg til stortingspresidenten og dei parlamentariske leiarane, i komiteen.

³⁶ Jenssen og Valen (red.) 1995: 8, 46.

³⁷ Slaatta 2011: 9.

gjennom reportasjer».³⁸ «Ja-sida hadde massemedia, men nei-sida hadde massane» var derimot ei vanleg nei-utsegn.³⁹ Likevel var det mange nei-lesarinnlegg i lokalavisene – kor ja-innlegga var sjeldnare. Dåverande journalist i ja-avisa Aftenposten, Aslak Bonde, fortel korleis han opplevde at sentrale aktørar i norsk forhandlingsapparat mislikte det dei meinte var ei altfor kritisk dekning av forhandlingane: «At media var kritiske måtte ein leva med, men at Aftenposten skreiv kritisk var vondare å svelgja for medlemskapstilhengarane».⁴⁰

Også den tv-sendte partileiardebatten føre folkeavstemminga, der Brundtland og Lahnstein spela hovudrollene, var viktig (og ikkje minst underhaldande) å sjå for å få danna meg eit heilskapeleg bilete av media som opinionsarena i EU-debatten. Også nyttårstalane til statsminister Brundtland frå forhandlingsperioden gav referansar til kva overordna tema som var viktige for regjeringa desse åra.

Partia er hovudaktørar i val, men ved folkeavstemmingar må dei dela hovudrolla med tverrpolitiske organisasjonar, som leiar kampen for dei respektive alternativa.⁴¹

Europabevegelsen som kjempa for EU-medlemskap, og ikkje minst Nei til EU, var dei viktigaste aktørane i så måte. Nei til EU hadde på det meste 140 000 medlemmer, Europabevegelsen hadde rundt 35 000 medlemmer. Bonde- og fiskeriorganisasjonane var også markante, særleg Norges Bondelag og Norges Fiskarlag. Gro Harlem Brundtland omtala til dømes Norges Bondelag sin innverknad i medlemskapsdebatten med at dei hadde «et fast tak på sin medlemsmasse».⁴²

Landsorganisasjonen (LO) bestemte 22. september 1994 at dei gjekk imot medlemskap, dette var etter forhandlingsslutt og hadde lite å seia for aktiviteten i forhandlingane. At det fekk meir å seia for den påfølgjande folkeavstemminga, kan ikkje utelukkast, særleg med tanke på at medlemstalet i organisasjonen talde over 830 000 medlemmer. Og, som statsminister Brundtland skreiv: «Forskjellen mellom å ha LO i ryggen eller LO imot var som natt og dag».⁴³ Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) var derimot aktiv EU-tilhengar.

³⁸ Bjartnes og Skartveit 1995: 235.

³⁹ Bjartnes og Skartveit 1995: 235.

⁴⁰ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011. Sitata frå samtalane vil vera på nynorsk, sidan det er målforma mi og det er eg som har transkribert intervjuet, sjølv om nokre av intervjuobjekta snakkar meir bokmålsnære dialektar.

⁴¹ Jenssen og Valen (red.) 1995: 68.

⁴² Brundtland 1998: 377.

⁴³ Brundtland 1998: 379.

Intervju og samtalar med sentrale aktørar frå forhandlingstida gav oppgåva meir grunnlag for refleksjon rundt tilbakeblikket på forhandlingane. Eit problem med slike samtalar er likevel at aktørane kan ha fått andre eller meir nyanserte meiningar rundt det som hendte i forhandlingstida, og at dei pyntar på historia ved å hugsa slik dei *vil* hugsa. Eg hadde lyst å få fram følelsane rundt utviklinga av forhandlingane, men spørsmålet er då om slike følelsar er dei same nesten 20 år etter? Kanskje kan det tenkjast at resultatet av folkeavstemminga og posisjonen til EU-saka i Noreg har endra korleis dei involverte forhandlarane tenkjer tilbake på perioden, og det blir eit spørsmål om i kva grad minnet er bestemt av individuelle eller kollektive førestillingar.⁴⁴ Det er også vanskeleg å skaffa nøyaktig informasjon om intensjonar og motivasjonar. For å gjera det meir påliteleg, kryssjekka eg samtalefunna med anna materiale, om det var indre konsistens i det som blei sagt og om det var muleg å sjå utsegnene til intervjuobjekta i ein større samanheng.⁴⁵ Det er historikaren som skal skildra aktørane sin dåverande situasjon i ettertid, og som tar vala om å plukka ut det som er interessant. Fordi eg til dømes veit korleis det gjekk i 1994, veit eg også meir enn aktørane gjorde då, og har betre mulegheiter til å få fram kva som var viktig.⁴⁶

Å intervjuja forhandlingsdeltakarar innebar også andre metodiske problem. Dei støtta problemstillinga mi, men samtidig var det vanskeleg for dei å snakka fritt rundt taktiske grep bak kulissane. Det som skjedde i 1993-94 er framleis noko ein ikkje ville snakka ope om, mykje er framleis hemmeleg, slik eg også opplevde møta med arkiva (i ulik grad). Forhandlingane var heilt hemmelege, ein kunne ikkje gå til media med posisjonar undervegs – då hadde ein vist altfor ope kva ein var villig til overfor forhandlingsmotparten. Ein kommuniserer på éin måte overfor ein forhandlingsmotpart, og på ein annan måte overfor folket.⁴⁷ Likevel lak det ut informasjon til media undervegs, og i intervjuja eg gjennomførte kjem det fram ulike haldningar til å dela informasjon med media, utan at det var ønske om å bli siterte på dette.

Eg gjennomførte åtte samtalar med ulike aktuelle aktørar:

- Bjørn Tore Godal var først handelsminister, og deretter utanriksminister, i forhandlingsperioden. Som handelsminister var Godal politisk ansvarleg forhandlingsleiars, og deltok også i EØS-forhandlingane.

⁴⁴ Slettan 1994: 68.

⁴⁵ Hodne o.fl. (red.) 1981: 83.

⁴⁶ Slettan 1994: 93.

⁴⁷ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

- Fred-Olav Sørensen var ekspedisjonssjef i det dåverande Kommunal- og arbeidsdepartementet, og var forhandlingsleiar på embetsmannsnivå på distriktpolitikk. Sørensen hadde også vore med under EØS-forhandlingane.
- Gabriella Danmark var underdirektør i Landbruksdepartementet, og forhandlingsleiar på embetsmannsnivå på landbruksområdet. Danmark var også med under EØS-forhandlingane.
- Torben Foss var ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet, og forhandlingsleiar på embetsmannsnivå på fiskeriområdet, både i EØS- og EU-forhandlingane.
- Aslak Bonde dekkja medlemskapsforhandlingane som kommentator og journalist for Aftenposten. Bonde var den som følgde forhandlingane tettast av norske journalistar, og var også med på å dekkja EØS-forhandlingane. Bonde hadde mykje av ansvaret for landbruks- og fiskeridekninga, og meiner sjølv han ikkje hadde nokon agenda i EU-spørsmålet, han dekkja berre områda der det var grunn til å stilla meir kritiske spørsmål. Bonde fortel at det var viktig å få ei nyansert dekning i Aftenposten, då avisa ikkje ønskte å få ord på seg som talerøyr for ja-sida.⁴⁸
- Hanne Skartveit dekkja medlemskapsforhandlingane som journalist for VG, og skreiv bok om forhandlingsåra i månadane etter folkeavstemminga 28. november 1994. Sjølv om Skartveit var EU-tilhengar, hadde ho ikkje annan agenda enn at nyheitsdekninga skulle vera faktabasert, det var kommentatorane i avisa som tok seg av ja-kampanjen. Om dekninga av forhandlinga fortel Skartveit at det var «bortimot det mest spennande og morosame eg har gjort som journalist nokosinne».⁴⁹
- Per S. Nestande var førstekonsulent i Landbruks- og matdepartementet, og stilte opp til samtale om korleis han som nytilsett opplevde arbeidet med forhandlingsresultatet utover hausten 1994, samt korleis internasjonale forhandlingar blir ført på embetsmannsnivå. Nestande har også erfaring frå gjennomføring av WTO-avtala på landbruksområdet, og har nær kjennskap til EU-systemet i Brussel etter å mellom anna ha arbeidd i Europaparlamentet. Nestande er i dag seniorrådgivar på Stortinget, som Stortingets utsending til Brussel.
- Magnor Nerheim er ekspedisjonssjef i Fiskeri- og kystdepartementet i dag, og var ikkje direkte involvert i forhandlingane på 1990-talet, men stilte opp til rettleiande samtale om forhandlingar, offentleggjing av gradert materiale, samt fiskeri som forhandlingsområde.

⁴⁸ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

⁴⁹ Samtale med Hanne Skartveit 26.9.2011.

Samtalane blei gjennomførte etter at eg hadde arbeidd meg gjennom dei skriftlege kjeldene, og var nyttige som både oppklarande og stadfestande for den forhandlingssamanstillinga eg hadde gjort på førehand. Samtalane blei tatt opp på diktafon, og transkribert der eg fann nyttige innspel til framstillinga.

Det var ikkje alle som hadde høve til å stilla opp til samtale. Nokre meinte dei ikkje ville ha noko å bidra med fordi det var lenge sidan forhandlingane, andre svara ikkje på førespurnader.⁵⁰ Eit problem blir då at dei som stiller opp får «førsteretten» til å presentera historia. For å bøta på at politikarar ikkje kunne møta til samtale er det desto viktigare å leggja vekt på debattane i Stortinget, og korleis fagministrane på dei tre problemområda, samt handelsministeren, utanriksministeren og statsministeren debatterer aktuelle tema der. Likevel synest eg samtalane gjorde den samla framstillinga meir sikker, og at historia betre kom fram, i kombinasjon med det andre kjeldematerialet.

Oppgåva vidare

Oppgåva held no fram med eit bakgrunnskapittel, der eg tar for meg norsk historie knytt til europeisk integrasjon og korleis EØS-forhandlingar førte til ein EU-søknad. I tillegg viser eg kva rolle EU-spørsmålet spela i norsk opinion, kven som var dei leiande opinionsaktørane, og kvifor «problemområda» distrikt, landbruk og fiskeri har spela ei sentral rolle i norsk politisk historie.

I det tredje kapitlet tar eg for meg organiseringa av medlemskapsforhandlingane 1993-94, korleis slike forhandlingsprosessar føregår, og kven som utgjer forhandlingsapparatet. I fjerde, femte og sjette kapittel viser eg utviklinga av forhandlingane på dei tre problemområda distriktpolitikk, landbruk og fiskeri; kva som var forhandlingsutgangspunktet, kva som skjedde undervegs, og kva som til slutt blei avtala.

I det sjuande kapitlet ser eg forhandlingane under eitt, og korleis strategien i forhandlingane kjem fram undervegs, i skjeringspunktet mellom Brussel og norsk opinion. Åttande og siste kapittel oppsummerer funna mine, og eg viser også korleis Noreg har vore knytt til EU etter 1994, samt kva utfordringar eg meiner norsk tilknytning til Europa står overfor i 2011.

⁵⁰ Fleire av aktørane i 1993-94 har framleis travle dagar og sentrale posisjonar, til dømes utanriksminister Jonas Gahr Støre.

2.

NOREG OG EU – HISTORIA

Historia til EU begynner i kjølvatnet av andre verdenskrig, då fleire land gjekk saman med mål om å skapa politisk samarbeid som skulle bidra til økonomisk utvikling og gjera nye krigar i Europa umuleg. EU byggjer på traktatar (eller internasjonale avtalar) kor fleire land er blitt einige om samarbeid. Formelt var det Romatraktaten frå 1957 som etablerte Den europeiske økonomiske fellesskapen (EEC, Fellesmarknaden) mellom seks vesteuropeiske land, og traktaten blei det viktigaste manifestet for politisk og økonomisk samarbeid i Europa.¹ I 1967 blei EEC til EF (Den europeiske fellesskapen) etter at Brusseltraktaten medførte endringar av samarbeidsstrukturen.

Noreg valde å bli med i Det europeiske frihandelsforbundet (EFTA) i 1960, som var eit meir avgrensa samarbeid, som ikkje trua nasjonal kontroll over politikken på same måte som EEC.² EU-samarbeidet har heile vegen hatt element av både mellomstatlege og overnasjonale trekk, og dei tre hovudinstitusjonane viser dette:

- Europakommisjonen er utøvande, saksførebuande og kontrollerande organ, og har klare overnasjonale trekk.
- I Rådet møtest ministrarar frå regjeringane i medlemslanda, og gjer vedtak basert på nasjonale interesser. Rådet har klare mellomstatlege trekk.
- I Europaparlamentet sit folkevalde representantar frå alle medlemslanda, og kontrollerer Rådet og Kommisjonen. Parlamentet er også med i utforminga av regelverk og budsjett.

Etter ein noko «stille periode» fekk EU-samarbeidet ny kraft frå midten av 1980-åra, og den økonomiske og politiske integrasjonsprosessen skaut fart med «Enhetsakten» i 1986.³ I Maastricht-traktaten frå 1992 blei samarbeidet forsterka,⁴ og «unionstraktaten» samla dei ulike sidene ved samarbeidet og førespegla samtidig eit nærmare samarbeid om økonomi- og valutaspørsmål, utanriks- og sikkerheitspolitikk samt miljøvern. 1. november 1993 blei Den

¹ Dei første medlemslanda var Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland og Vest-Tyskland.

² Dei første medlemslanda var Austerrike, Danmark, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige og Noreg.

³ «Enhetsakten» etablerte EUs indre marknad.

⁴ Traktaten blei undertekna i den nederlandske byen Maastricht 7. februar 1992.

europeske fellesskapen til Den europeiske union, og ein gjennomførte den endelege opprettinga av ein felles indre marknad. Statsvitarane Anders Todal Jenssen og Henry Valen har kort oppsummert kva denne europeiske utviklinga betydde for Noreg: «Enten en likte det eller ikke, hadde EUs betydning økt».⁵ Sjølv om norsk utanrikspolitikk var atlantisk orientert, så var Vest-Europa den viktigaste handelspartnaren og i Noreg var ein usikre på korleis den nye marknadsdanninga innan EU kunne verka ekskluderande på utanforland.⁶ I tillegg hadde samlinga av Tyskland og fløyelsrevolusjonane i Aust-Europa skapt eit nytt Europa, og ein opplevde samtidig press mot norsk proteksjonisme i GATTs Uruguayrunde.⁷ Norsk næringsliv var også blitt meir internasjonalisert. Heile 40 prosent av dei tilsette i norske konsern arbeidde utanfor Noreg.⁸

Noreg og europeisk integrasjon

EFTA blei den ideelle løysinga for dei nordiske landa på 1960-talet, fordi det sikra handelstilgang til ein større marknad utan at landa mista suverenitet over den økonomiske politikken. Samtidig var det eit svar på utfordringa frå Romatraktaten: «EFTA's form and objective have been defined by the EC, just as the periphery is subject to the core».⁹ Integrasjon skjer når styresmaktene oppfattar at spesifikke økonomiske spørsmål og tryggleiksspørsmål ikkje kan bli løyst med nasjonale avgjerder aleine, og ein godtar at overnasjonale samarbeidsorgan kjem inn i politikkkutforminga.¹⁰

Noreg hadde søkt om medlemskap i EU (EF/EEC) tre gonger før dei valde å søkja på tampen av 1992, sjølv om dei to første gongene ikkje førte til forhandlingar. Frankrikes president Charles de Gaulle la ned veto mot britisk medlemskap i samarbeidet, både i 1963 og 1967, noko som også stoppa norske tankar om medlemskap.¹¹ Noreg hadde følgd etter medlemskapssøknadane til britane, fordi norsk handel, skipsfart og sikkerheit var tett samanvovne med britiske interesser.¹²

⁵ Jenssen og Valen (red.) 1995: 7.

⁶ Tamnes 1997: 152.

⁷ GATTs Uruguay-runde (1986-1994) førte til opprettinga av handelsorganisasjonen WTO, og eit krafttak mot proteksjonisme - og for meir globalisme (Tamnes 1997: 150).

⁸ Tamnes 1997: 222.

⁹ Ingebritsen 1998: 82.

¹⁰ Ingebritsen 1998: 6.

¹¹ Claes og Førland 2004: 102-103.

¹² Gstöhl 2002a: 541.

Då Noreg fornya søknaden i 1970, hadde De Gaulle gått av i Frankrike, og saman med Danmark, Irland og Storbritannia kunne Noreg innleia forhandlingar med EF. I forkant av folkeavstemminga om medlemskap i 1972 hadde Noreg vore gjennom tidvis vanskelege forhandlingar. Det blei likevel nei til slutt i 1972, og det var første gongen eit land sa frå seg tilbodet om EF-medlemskap.¹³ Folkeavstemminga var eit resultat av brei motstand i primærnæringar og distrikt, som frykta for framtida til bønder og fiskarar.¹⁴ Den sveitsiske statsvitaren Sieglinde Gstöhl har omtala 1972-opplevinga som eit nasjonal «traume», og har skrive at den norske, politiske eliten heller konsentrerte seg om meir pragmatisk samarbeid med Europa i ettertid.¹⁵ I 1973 inngjekk Noreg i staden ei handelsavtale med EF, og ei lang tid følgde utan europadebatt i norsk offentlegheit, som Gro Harlem Brundtland skildra det i sin sjølvbiografi: «Det politiske Norge hadde tatt en langvarig hvilepause».¹⁶

EFTA-Noreg blir meir integrert i EF-Europa

«Den som nevner ordet medlemskap, skyter jeg», skal utanriksminister Knut Frydenlund ha sagt i august 1986.¹⁷ Mot slutten av 1980-åra begynte spørsmålet om meir europeisk samarbeid likevel å pressa seg fram i norsk politikk, og vedtaket om etablering av ein indre marknad i EF høgaktualiserte diskusjonen. Frå statsministeren sitt kontor gjekk det melding til alle departementa om at utforming av lover og forskrifter skulle vera i tråd med EF-reglane, og dersom det var avvik skulle det grunngivast.¹⁸ I 1987 presenterte Brundtland 2-regjeringa stortingsmeldinga *Norge, EF og europeisk samarbeid*, og 7. juni 1988 drøfta Stortinget forholdet til EF for første gong sidan 1972 (samanlikna med debattar om Europa i åra som følgde var denne prega av semje).¹⁹

Eit nærmare samarbeid mellom EU og EFTA begynte å ta form utover 1980-talet, først gjennom den såkalla Luxembourg-prosessen, som starta i 1984.²⁰ Ideen om eit formelt samarbeid blei offisielt presentert av president i Europakommisjonen, Jacques Delors, i ein tale til Europaparlamentet 17. januar 1989. Der føreslo Delors ein meir strukturert fellesskap, med felles avgjerdstakande og administrative funksjonar basert på to søyler – EU og EFTA.²¹

¹³ Mjøset 1997: 304. Danmark, Irland og Storbritannia blei nye medlemsland i EF frå 1973.

¹⁴ Claes og Førland 2010: 211.

¹⁵ Gstöhl 2002b: 158.

¹⁶ Brundtland 1998: 163.

¹⁷ Tamnes 1997: 225.

¹⁸ Brundtland 1998: 166.

¹⁹ St.meld. nr. 61 (1986-87); St.tidende 1987-88: 3931-3956.

²⁰ Redmond (red.) 1997: 14.

²¹ Delors 1989: 17-18.

Talen skal ha vore basert på uformelle samtalar mellom Delors og Gro Harlem Brundtland, og EFTA slutta seg til Delors sine planar om nærmare samarbeid på eit toppmøte i Oslo i mars 1989.²²

Formelle forhandlingar om eit økonomisk samarbeid mellom EFTA og EF, *Europeisk økonomisk samarbeidsområde* (EØS), begynte i juni 1990. I 1989-90 blei forhandlingane frå norsk side leia av den borgarlege trepartiregjeringa (Høgre, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet) til statsminister Jan P. Syse. Hausten 1990 måtte Syse-regjeringa gå av etter berre eitt år i regjering, mellom anna fordi Senterpartiet frykta at Noreg gav for mykje i EØS-forhandlingane.²³

Forhandlingsapparatet i EØS-runden danna grunnlaget for dei som skulle forhandla om EU-medlemskap nokre år seinare. Fred-Olav Sørensen fortalde om korleis innleiinga av forhandlingane fortona seg:

Rundt påsketider i 1989 møtte me opp i Brussel for å gjera førearbeid til EØS-forhandlingane. På møtet med representantar frå EF-sida var meldinga: «Her er 70 000 sider lovverk, som de må godta for å få EØS-avtale». Då hadde me tre månader på jobben, og det var ein monumental jobb.²⁴

I ein EØS-debatt på Stortinget 12. desember 1990,²⁵ slo statsminister Gro Harlem Brundtland²⁶ fast at Noreg hadde to alternativ: å utforma ei avtale mellom EFTA og EF, eller bli medlem i EF. Brundtland meinte likevel det var heilt klart at ein ikkje reiste tanken om at Noreg skulle bli medlem i EF på dette tidspunktet.²⁷ Sjølv om Noreg allereie tidlegare på hausten hadde bunde valutaen til ECU²⁸ for å visa både politisk forplikting til det europeiske prosjektet og for å oppnå langsiktige økonomiske fordelar (Sverige og Finland gjorde det same i 1991).²⁹

EØS-avtala blei signert i mai 1992, og vedtatt i Stortinget med 130 mot 35 stemmer (eit

²² Redmond (red.) 1997: 22.

²³ Ingebritsen 1998: 133.

²⁴ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

²⁵ St.tidende 1990-91: 1647-1698.

²⁶ Brundtland 3-regjeringa tok over etter Syse-regjeringa 3. november 1990.

²⁷ Brundtland 1998: 165.

²⁸ ECU var EU si rekne- og valutaening (blei ikkje brukt som betalingsmiddel av allmenta).

²⁹ Ingebritsen 1998: 73.

forslag om folkeavstemming om EØS hadde blitt avvist av dei mest EU-venlege partia på Stortinget, Arbeidarpartiet og Høgre), og avtala trødde i kraft 1. januar 1994.³⁰ Tidlegare hadde den norske økonomiske tilknytninga til Europa vore bygd på fleire ulike handelsavtalar.

EØS-nyordninga regulerte det økonomiske samarbeidet mellom alle EFTA-landa og EF, og gjorde at Noreg var fullt integrert i den indre marknaden.³¹ Kjernen i EØS-avtala var at EFTA-landa måtte innretta seg etter rettsgrunnlaget i EF på dei områda avtala omfatta. Fleire har kommentert den strukturelle ubalansen i EØS, til dømes Christine Ingebritsen, som har skrive at dei nordiske landa gjennom avtala hadde godtatt «regulation without representation».³²

Frå EØS-avtale til EU-søknad

Midt i EØS-forhandlingane begynte fleire av EFTA-landa å planleggja medlemskapssøknad til EF i staden. Berlinmurens fall hadde fjerna argumenta for å ikkje gå inn i EF for dei nøytrale EFTA-landa Sverige, Finland og Austerrike.³³ I NATO-landet Noreg ønskte regjeringa å avslutta EØS-saka før medlemskap blei sett på dagsordenen, men då Sverige søkte om medlemskap allereie i oktober 1990, som del av ein stor økonomisk krisepakke, hamna norsk medlemskap likevel på dagsordenen.³⁴ Skulle Noreg stå igjen når EFTA-kameratane ville inn i EU? Stå igjen med berre Island og Liechtenstein ved sida av seg, som eine søyla i EØS-avtala?³⁵ Statsvitarane Kristian Sarastuen og Anders Ystad har kommentert dette: «Det var delvis på bakgrunn av denne pariastatusen som man så at EFTA-landene ville få, at flertallet av dem søkte om fullverdig medlemskap før EØS-avtalen var forhandlet frem».³⁶ Jonas Gahr Støre har mellom anna fortalt korleis ein svensk statssekretær skildra EØS-avtala som «ein mellombels illusjon».³⁷ Noreg venta likevel lengst muleg med eigen søknad, for å avslutta EØS-runden, men for å kunna delta i forhandlingar saman med dei tre

³⁰ St.tidende 1992-93: 340; St.tidende 1991-92: 233.

³¹ Claes og Tranøy (red.) 1999: 288.

³² Ingebritsen 1998: 52.

³³ Claes og Førland 2010: 211.

³⁴ Tamnes 1997: 238.

³⁵ Sveits valde å stå utanfor EØS-avtala, etter ei folkeavstemming i desember 1992. Island hang seg ikkje på medlemskapssporet, sjølv om dei blei med i EØS, hovudårsaka var avhengnaden av fisk (Redmond (red.) 1997: 5-6). Liechtenstein blei EFTA-medlemsland i 1991.

³⁶ Sarastuen og Ystad 2005: 129.

³⁷ *Utenfor eller innenfor? Norges europeiske dilemma*, samtale mellom Fredrik Sejersted og Jonas Gahr Støre, i regi av Europautredningen, 24.5.2011.

EFTA-medlemmene måtte ein koma på bana før deira forhandlingar skulle starta i 1993.³⁸

På årsmøtet i Hordaland Arbeidarparti, i april 1992, kunngjorde statsminister Gro Harlem Brundtland at regjeringa ville søkja om EU-medlemskap. Brundtland avslørte dermed det som har blitt skildra som «en av de dårligst bevarte hemmeligheter i vår nyere politiske historie».³⁹ Europeiseringa av Norden i tiåret 1985-95 gjorde at dei nordiske landa utvikla seg frå å forfekta ei EFTA-løysing, via ei EØS-løysing til ei (endeleg) EU-løysing. Den nye EØS-avtala var ikkje lenger den beste tilknyttinga til EU-samarbeidet, men hadde heller fungert som testen i europeisk integrasjon. Nordmenn skulle vennast til Europa, og EØS blei eit middel for å oppnå det endelege målet: medlemskap i EU.⁴⁰

16. november 1992 greidde statsministeren ut om norsk EU-medlemskapssøknad i Stortinget: «Det er nå, og ikke om noen år, at nordiske land og deres EFTA-partnere sammen kan forhandle om medlemskap i EF. Det gir disse landene økt forhandlingsstyrke å kunne gjennomføre forhandlingene parallelt».⁴¹ I argumentasjonen for medlemskap blei EU presentert som garantist for fred i Europa og som førebilete i den økonomiske politikken.⁴² EØS-prosjektet hadde altså ført til medlemskapssøknad, og det var, enkelt sagt, Sverige som hadde bestemt tidsplanen. Noreg søkte ikkje medlemskap på grunn av økonomisk krise, slik som Sverige, men *fordi* Sverige søkte om medlemskap.

EU-spørsmålet var betent i Noreg, men fleire hendingar gjorde at ein likevel valde å søkja i 1992, noko fleire ser ut til å ha vore einige om var for tidleg for den EU-venlege arbeidarparti-regjeringa. Bjørn Tore Godal, som var involvert i både EØS- og EU-forhandlingane som handelsminister og etter kvart som utanriksminister, har sagt at det var mykje lettare å driva fram konsensus om EØS-avtala enn i medlemskapsforhandlingane i 1993-94. Og la til: «Det kan godt hende det var feil å søke tidlig på 90-tallet».⁴³

³⁸ Den britiske jussprofessoren Allan F. Tatham hevdar Noreg alltid har vore ein «follower», og at norske styresmakter aldri sjølv har føreslått nokre store integrasjonsinitiativ, men helst heldt seg til initiativ tatt av andre (Tatham 2009: 175). I 1992 var det dei andre EFTA-landa som hadde leia Noreg til søknad, slik britane i stor grad hadde gjort det same i dei tidlegare EEC/EF-søknadsrundane. Dette kan eg vera einig i viss me held oss til EEC/EF/EU-rundane, men Noreg har sjølv hatt ei viktig rolle i fleire integrasjonsinitiativ. Både EØS-samarbeidet og initiativa om meir nordisk samarbeid på 1940- og 50-talet er døme på dette (Eriksen og Pharo 1997: 147).

³⁹ Hansson og Teigene 1992: 311.

⁴⁰ Pharo 1999: 32.

⁴¹ St.tidende 1992-93: 1127.

⁴² Mjøset 1997: 301.

⁴³ Røen o.fl. 2010: 96.

Noreg gjekk nok ein gong til forhandlingsborda i Brussel, trass i at det var ei utbreidd oppfatning at ein eigentleg burde ha venta med dette.

Norsk EU-debatt i europeisk brytningstid

Den norske EU-tilnærminga på byrjinga av 1990-talet skjedde i ei tid då andre delar av Europa var prega av endringar. Det var krigsherjingar på Balkan, og i Aust-Europa begynte gryande demokrati å gjera seg gjeldande etter Sovjetunionen sitt fall.

Det var også uvisse knytt til den vidare utviklinga av EU innanfor EU-landa. Danskane hadde til dømes stemt nei til Maastricht-traktaten i juni 1992, og først då landet fekk innført særordningar, kunne ei ny dansk folkeavstemming godkjenna traktaten våren 1993.⁴⁴ Dette spela også ei rolle for den norske EU-debatten: «På mange måter representerte det danske avstemningsresultatet et vendepunkt for den norske nei-siden, og ga den et definitivt og – skulle det vise seg – endelig overtak».⁴⁵

EU var også prega av institusjonell debatt i tida med medlemskapsforhandlingar, mellom anna om stemmevektsfordeling i Rådet, samt press frå Europaparlamentet om meir involvering i avgjerdsprosessane. Stadige utvidingsprosessar gjorde det til eit presserande spørsmål korleis ein kunne omforma arbeidet i institusjonar som i utgangspunktet var skapte for eit fellesskap for seks land.

I norsk opinion var det ulik oppfatning av norsk sjølvråderett ved eventuell medlemskap i EU. I orienteringa for Stortinget, sa statsminister Brundtland: «Å avskjære oss fra de fora der viktige beslutninger fattes, er i virkeligheten å begrense vår egen selvråderett».⁴⁶ Medlemskapsmotstandarane meinte derimot at EU ville «kjøra over» norsk sjølvråderett, og var særskilt uroa for framtidig kontroll over norske naturressursar. I tillegg spela EU-motstandarane på dei folkevalde sine manglande mulegheiter til deltaking i EU-samarbeidet, og frykta verknadane av eit «demokratisk underskot».

EU-spørsmålet er også ekstra vanskeleg politisk i Noreg fordi Stortinget har sterk innverknad i utanrikspolitikken. Heilt sidan Noreg blei uavhengige i 1905 er utanrikspolitikken utforma i

⁴⁴ Mjøset 1997: 309, 312.

⁴⁵ Jenssen og Valen (red.) 1995: 32.

⁴⁶ St.meld. nr. 40 (1993-94): 424.

tett samspel mellom regjeringa og Den utvida utanrikskomiteen på Stortinget. I dei fleste landa har utanrikspolitikken primært vore regjeringa si oppgåve, men samspelet i Noreg gir norsk utanrikspolitikk eit særpreg.⁴⁷ Utanrikspolitiske spørsmål blei drøfta i komiteen før politikken blei endeleg utforma, og det førte ofte til felles nasjonale standpunkt, der indre spenningar mellom parti blei tona ned i det offentlege.⁴⁸ Dette kan likevel ikkje tena som eit bilete på EU-debatten på 1990-talet, og til dømes leiarane av opposisjonspartia på Stortinget. Gjennom møta i Den utvida utanrikskomiteen hadde dei truleg betre kjennskap til fakta om forhandlingane enn dei gav uttrykk for i media.

Norsk opinion og EU-spørsmålet

«EU-striden [...] kom til å handle mer om Norge og oppfatninger av det norske enn om EU og Europa».⁴⁹ EU-spørsmålet har skapt mykje debatt i norsk offentlegheit. «Splid», «traume» og liknande ord blir brukte i omtalane av debattane, og då særleg i samband med folkeavstemmingane i 1972 og 1994. Norsk opinion har vore opptatt av EU-spørsmålet i medlemskapskampane, og EU-motstanden har vore stor i Noreg: «It was a continuing struggle between those representing government and those who claimed to voice the nation's feeling».⁵⁰

Professor i statsvitenskap, Janne Haaland Matlary, har hevda at den norske EU-debatten ikkje har handla om EU, men om «Norwegianness», og at det primært har vore ein indrepolitisk debatt om politisk og nasjonal symbolikk.⁵¹ Leiande krefter både på ja- og nei-sida såg EU-saka utifrå eit nasjonalt perspektiv: «Begge sider hevdet å ivareta landets og folkets interesser».⁵² Ein kan difor berre i avgrensa grad forklara EU-motstanden med nasjonal stoltheit og identifisering med nasjonale verdier: «Også blant EU-tilhengerne finner vi en tendens til at nasjonale verdier står sterkt».⁵³

EU-spørsmålet rokka ved nasjonalkjensla, og for den norske sjølvkjensla var avstemmingsåret 1994 eit jubelår på fleire område, der særleg idretten som identitetsskapande for nasjonen stod sentralt. Noreg arrangerte olympiske leikar på Lillehammer og Noreg skulle endeleg få måla

⁴⁷ Det er berre i Danmark ein kan seia at utanrikskomiteen i nasjonalforsamlinga har tilsvarande posisjon i Europa (Petersen 2004; Tamnes 1997).

⁴⁸ Eriksen og Pharo 1997: 18-19.

⁴⁹ Esborg 2008: 3.

⁵⁰ Fossum og Holst 2011: 279.

⁵¹ Matlary 1993: 61.

⁵² Jenssen og Valen (red.) 1995: 7.

⁵³ Jenssen og Valen (red.) 1995: 176.

krefter i verdsmeisterskapen i fotball. Det norske stod fram i all si prakt, og både ja- og nei-sidene kjempa om dei nasjonale symbola. Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann viser til dette i sin rapport om norsk identitet og Europa, der Gro Harlem Brundtland vandrar i bunad i Lillehammers gater i 1994: «Hennes implisitte budskap til nasjonen, som tilhenger av norsk EU-medlemskap, var at man utmerket vel kunne være rotnorsk og samtidig EU-tilhenger».⁵⁴ I sitt studium av EU-motstandarane har historikar Line Esborg sett det same:

Når det nasjonale blir et fundamentalt aspekt ved debatten, selv i Europas fredelige periferi i de globaliserte 1990-årene, sier det noe om nasjonstankens betydning for samtiden. Debattens intensitet og omfang viser at debattantene mener nasjonen representerer noe mer enn en rasjonell måte å organisere et territorium og en gruppe mennesker på.⁵⁵

EU blei eit brennheitt tema i eit norsk samfunn allereie prega av fleire ulike motkulturar: to målformer, religion og fråhald. I tillegg kom den perifere posisjonen til Noreg geografisk, samanlikna med EU-hovudstaden Brussel, og dei store skiljelinjene internt i Noreg: Frå det tettbygde, industrialiserte og økonomisk rikare Oslo-området, til spreiddbygde og rurale stork langs kysten i vest og nord. I tillegg har kyrkja stått sterkt fleire stader, og samfunnet har hatt klassekonfliktar mellom arbeidarar og bedriftseigarar/arbeidsgivarar. Den tydelege senter-periferi-konflikten i Noreg blei den kombinerte effekten av alle desse kløftene.⁵⁶

Meiningsmålingar viste, gjennom heile forhandlingsperioden, at nei-sida hadde eit forsprang på ja-sida. Nei-sida låg i overkant av 50 prosent av dei spurde, tilhengarane låg på det meste rett i underkant av 30 prosent.⁵⁷

Ja- og nei-sida – norsk bakteppe for forhandlingane

Allereie i november 1988 blei eit eige opplysningsutval om Noreg og EF stifta, med Kristen Nygaard som leiar. Då medlemskapsspørsmålet skulle avgjerast i 1994 hadde EU-motstandarane bygd opp ein organisasjon over fleire år. I august 1990 skifta organisasjonen namn til Nei til EF (som igjen skifta namn til Nei til EU i 1993). Anders Bjartnes og Hanne Skartveit har skrive at motstandarane ikkje blei tatt heilt på alvor i byrjinga: «EF-tilhengerne skjønnte ikke at Nygaard og hans allierte var i ferd med å bygge opp en landsomfattende organisasjon som etter hvert skulle få betydelig kraft».⁵⁸ EU-motstandarane samarbeidde også på tvers av landegrensene, som til dømes etableringa av ei anti-EU kvinnerørsløp i Norden

⁵⁴ Eriksen og Neumann 2011: 8.

⁵⁵ Esborg 2008: 271.

⁵⁶ Gstöhl 2002a: 540; Tatham 2009: 177.

⁵⁷ Jenssen og Valen (red.) 1995: 34.

⁵⁸ Bjartnes og Skartveit 1995: 76.

(Nordiske kvinner mot EF).⁵⁹

Forutan ei regjering som kjempa for EU-medlemskap, var Europabevegelsen den mest sentrale og største organisasjonen på ja-sida. I tillegg fanst både Ja-aksjonen og organisasjonen Fra nei til ja, som bestod av tidlegare nei-folk frå 1972.

Dei ulike aktørane på nei-sida greidde å samordna aktiviteten, mens aktørane på ja-sida skal ha samarbeidd svakare, og verka meir som konkurrentar enn som nokon med felles mål.⁶⁰ Anne Enger Lahnstein vaks fram som den viktigaste aktøren på nei-sida. «Anne [...] var [...] en mester i å presentere et tvetydig budskap», og eit godt døme på dette var utspelet hennar om mulege følgjer av eit EU-medlemskap: «Jeg ser ikke bort fra at innholdet i 17. mai-feiringen kan endres noe».⁶¹

13. september 1993 var det stortingsval i Noreg, midt i medlemskapsforhandlingane.

Brundtland prøvde å leggja lokk på EU-spørsmålet i valkampen, Lahnstein ikkje.

Senterpartiet blei det store sigerpartiet, og det blei omtala slik av VG-journalistane Bjartnes og Skartveit: «formidabel suksess, et valgskred, et politisk jordskjelv».⁶² Senterpartiet var trygge på støtte til nei-saka frå primærnæringane, difor valde partiet å appellera til breiare veljargrupper i valkampen.⁶³ Ja-partia hadde mislukkast i å halda Europa unna stortingsvalkampen: 65 prosent meinte EF-spørsmålet var viktigast for deira stemmegiving ved stortingsvalet 1993.⁶⁴ «Kanskje ble EF-saken avgjort allerede her, da folket gikk til urnene den 13. september 1993?»⁶⁵

Valet splitta Stortinget i to fraksjonar i EU-spørsmålet. Resultatet blei at eit fleirtal av stortingsrepresentantane var EU-tilhengarar. I det politiske ordsiftet om EU-tilknyttinga var det regjeringspartiet Arbeidarpartiet og Senterpartiet som blei hovudmotstandarar og frontaktørar for ja- og nei-sidene. Dei to andre ja-partia var Høgre og Framstegspartiet, begge meir tydelege i si ja-haldning til EU. Sjølv om det var ei rein arbeidarpartiregjering, oppstod

⁵⁹ Ingebritsen 1998: 161.

⁶⁰ Bjartnes og Skartveit 1995: 215-24.

⁶¹ Bjartnes og Skartveit 1995: 60.

⁶² Bjartnes og Skartveit 1995: 164.

⁶³ Jenssen og Valen (red.) 1995: 26.

⁶⁴ Aardal og Valen 1995: 19.

⁶⁵ Bjartnes og Skartveit 1995: 153.

det intern splid i Arbeidarpartiet om EU-saka, og fleire av partimedlemmene danna Sosialdemokrater mot EU (SME) i oktober 1993.⁶⁶

Alt i alt hadde det nye Stortinget i 1993 79 representantar som støtta nei-sida. Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti, Venstre og Raud Valallianse utgjorde nei-partia på Stortinget. Og nei-sida sikra seg eit mindretalsovertak, 49 av stortingsrepresentantane hadde varsla at dei ville nytta seg av mindretalsrettar om ei folkeavstemming enda med eit ja-fleirtal. Dette kunne dei gjera som ein fjerdedel av Stortinget, som var det ein trong for å blokkera eventuell suverenitetsavståing til EU.⁶⁷ Ja-partia sitt svar på dette trugsmålet var at utanforskap hadde minst like dramatiske konsekvensar som medlemskap, og at det difor ikkje var rettferdig å gi nei-partia ei meir privilegert stilling enn ja-partia i den endelege avgjerda om EU-medlemskap.⁶⁸

Sjølv om Arbeidarpartiet også gjorde eit godt val, var det Senterpartiet med Nei til EU-general Anne Enger Lahnstein som jubla mest over valresultatet. Brundtland har oppsummert utfallet: «Vi hadde sikret en sterk [...] arbeiderpartiregjering. Det gav oss krefter til å fortsette arbeidet både i norsk politikk og med Norges forhold til Europa, men Senterpartiet hadde styrket sitt grunnlag for å kunne vinne den store krigen – krigen mot Norge i fellesskapet».⁶⁹ Gjennom eit større senterparti fekk bøndene ei stemme som kjempa for landbruket si rolle for økonomien, midt i innspurten av medlemskapsforhandlingane med EU. I norsk historie har den tette tilknytninga mellom tradisjonelle sektorar (landbruk og fiske) og dei politiske partia vore eit hinder for styresmaktene sine integrasjonsplanar.⁷⁰

Norges Fiskarlag og Norges Bondelag sette begge i sving eit stort apparat som skulle tena nei-sida i EU-debatten. I forkant av forhandlingane hadde Norges Bondelag varsla å «bruke alle midler i kampen mot EF-medlemskap».⁷¹ Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) var derimot ivrig EU-tilhengar, men for arbeidarpartiregjeringa var det endå viktigare å få Landsorganisasjonen (LO) med på laget, og då LO tidleg på hausten 1994 vedtok sitt nei-

⁶⁶ Jenssen og Valen (red.) 1995: 25.

⁶⁷ Grunnlova § 93.

⁶⁸ Saglie 2002: 59.

⁶⁹ Brundtland 1998: 335.

⁷⁰ Ingebritsen 1998: 115.

⁷¹ *Kompromissløse bønder mot EF*, Aftenposten 19.6.1992.

standpunkt fekk nei-sida endå meir ammunisjon i retorikken: «Hvordan kan Ap stå sammen med NHO mot LO og vanlige arbeidsfolk i et slikt avgjørende spørsmål?»⁷²

Distrikt, landbruk og fiskeri – historiske problemområde

EØS-avtala handla mest om konkurransereglar og «dei fire fridomane» i den indre marknaden.⁷³ Ho inneheldt ikkje politikkområda distriktpolitikk, landbruk og fiskeri. Og, i Europakommisjonen sitt svar på den norske EU-medlemskapssøknaden blei det konkludert med at problem kunne oppstå i distrikts-, landbruks- og fiskeriforhandlingane.⁷⁴ Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann har skrive om primærnæringane sin posisjon i norsk EU-debatt:

Siden EU-medlemskap ville innebære sentralisering, altså urbanisering, ville det samtidig uunngåelig føre til en nedgang i landbefolkningen, og dermed sette hele ideen om Norge i fare. [...] Fiske og jordbruk blir dermed svært viktig i norsk EU-diskurs, men da på grunn av sin symbolske, og ikke sin økonomiske, betydning.⁷⁵

Mindre makt over område som distriktsstøtte, landbruk og fiskeri, representerte eit trugsmål mot den makta distrikta hadde til å påverka debatten. Ved å overlata slik politikk til EU, ville interesseorganisasjonar og parti som var avhengige av subsidier og støtte mista innverknad på denne politikken.⁷⁶

Landbruket har hatt ein særeigen posisjon i Noreg, og utanlandske forskarar syntest det har vore vanskeleg å forstå korleis nokon kunne overleva gjennom landbruksproduksjon i store deler av Noreg: «The farther away from the center and more remote the farm, the higher the state subsidy».⁷⁷ Likevel fekk landbruket spela ei hovudrolle i forhandlingane, saman med fisken.

I Nordvest-Europa hadde fiskerirettar ei vanskeleg historie. Det hadde mellom anna vore strid om fiskerigrenser, og ein langvarig britisk-norsk konflikt blei først løyst etter at Den internasjonale domstolen i Haag i 1951 slo fast at det norske grunnlinjeprinsippet ikkje var i

⁷² Bjartnes og Skartveit 1995: 228.

⁷³ Dei fire fridomane var: Fri utveksling av varer, tenester, arbeidskraft og kapital.

⁷⁴ [Utenriksdepartementet] 1993: 42.

⁷⁵ Eriksen og Neumann 2011: 7.

⁷⁶ Tatham 2009: 180.

⁷⁷ Ingebritsen 1998: 135.

strid med folkeretten.⁷⁸ Noreg har trass i å vera eit lite land, vore ei fiskeristormakt.

Iver B. Neumann har skrive: «fiske og jordbruk var viktige i norsk EU-diskurs, men da i kraft av hva de symboliserte, ikke i kraft av seg selv».⁷⁹ Norske oljeinntekter gjorde Noreg mindre avhengige av den europeiske marknaden enn dei andre søkjarlanda, samtidig som det muleggjorde høgare subsidiar enn i resten av EU for vern av norsk landbruk og fiske.⁸⁰ Oljeinntektene hadde ført til ei særeigen norsk utvikling med motkonjunkturpolitikk, utbygging av velferdsstat og distrikt, samt subsidiar til utsette næringar.

Erna Solberg, Høyre, tok ordet i stortingsdebatten om medlemskapssøknaden hausten 1992: «Hvis det er et område hvor vi har en følelse av og tro på at vi kan oppnå noe - hvor det er usikkerhet – er det vel nettopp når det gjelder fiskeripolitikken, jordbrukspolitikken og de distriktpolitiske virkemidlene».⁸¹ Kjell Magne Bondevik, Kristeleg Folkeparti, var derimot skeptisk: «Min oppfatning er at Norge har så pass spesielle interesser på disse områdene at våre primærnæringer ikke tåler en felles landbruks- og fiskeripolitikk».⁸² Gro Harlem Brundtland sa følgjande i nyttårstalen 1. januar 1993: «Vi må gjennom forhandlingene gjøre vårt for at EU er villig til å ta tilstrekkelig hensyn til de spesielle vilkår som finnes i Norge og våre naboland når det gjelder landbruket, distriktene og forvaltningen av fiskeressursene».⁸³

Distriktpolitikk, landbruk og fiskeri: Det var desse som blei spådd å bli dei vanskelege områda i medlemskapsforhandlingane. Kvart område representerte store bolkar i forhandlingane. Samtidig hadde dei ulik utvikling undervegs, noko som er viktig å få fram for å kunna sjå korleis dei norske forhandlingsstrategiane kom fram.

⁷⁸ Eriksen og Pharo 1997: 358.

⁷⁹ Neumann 2009: 423.

⁸⁰ Schimmelfennig og Sedelmeier 2002: 519.

⁸¹ St.tidende 1992-93: 1300.

⁸² St.tidende 1992-93: 1333.

⁸³ Statsministerens nyttårstale, NRK 1.1.1993.

3.

MEDLEMSKAPSFORHANDLINGANE 1993-94

«Valget er på en måte tatt. Vi er jo med. Folk synes EØS er grei skuring. Det vi diskuterer nå er jo bare formen, og blir det nei, så kan ikke Europa forsvinne på ny».¹

Å vera i utvidingsprosessar er normaltilstand for Den europeiske union. Frå 1957 til 1994 var det berre sju år utan formelle prosessar rundt forhandlingar og opptak av nye medlemsland.² Medlemskapsforhandlingane 1993-94 blei den første utvidingsoppgåva etter at unionen var oppretta i 1993, og forhandlingane med dei fire søkjarlanda var baserte på aksept for den tradisjonelle *acquis communautaire* (EUs felles regelverk). Men også det vidare samarbeidet som var førespegla gjennom innføringa av den indre marknaden og unionssamarbeidet spela inn i forhandlingane.

Fleire påfølgjande toppmøte³ i EU oppmoda alle medlemslanda, dei europeiske institusjonane og dei fire søkjarlanda om å vera «flittige» i forhandlingane for å gi plass til nye medlemsland innan 1. januar 1995.⁴ Vanlegvis tar det mange år med forhandlingar og godkjenning av avtalane i både EU-institusjonane, medlemslanda og søkjarlanda før eit nytt land kan oppnå medlemskap.

Forhandlingane starta i april 1993, seinare enn dei andre søkjarlanda. Tida frå forhandlingsstart til å bli nytt EU-medlemsland kunne bli mindre enn to år, som var den raskaste tida for medlemsopptak i EU nokosinne for kandidatland.⁵ For å samanlikna, så hadde forhandlingane med Spania og Portugal tatt seks år, mens Tyrkia, som søkte om medlemskap allereie i 1987, ikkje fekk opna medlemskapsforhandlingar før i 2005.

The Commission's Opinion on Norway still holds the record for the fastest ever delivery of a Commission Opinion on an application for EC/EU membership, as measured by the interval

¹ Brundtland 1998: 370.

² Frå Romatraktaten blei underteikna i mars 1957 til Danmark, Irland og Storbritannia søkte om medlemskap på seinsommaren 1961 (Noreg hang seg på i april 1962), samt frå 1972 til Hellas søkte om medlemskap i 1975 (Granel 1995: 117-119).

³ På toppmøtet, eller Det europeiske råd, møtest statsleiarane i EU-medlemslanda.

⁴ Granel 1995: 123.

⁵ *Medlemsutvidelse i Den europeiske union* (Europakommisjonens delegasjon til Norge 1994: 5).

between the formal request from the Council (7 December 1992) and its adoption by the Commission (24 March 1993).⁶

Sjølv om det var sterk politisk interesse om fortgang i forhandlingane, så var det samtidig viktig å ta omsyn til både unionsskepsisen i søkjarlanda og dei eksisterande medlemslanda si frykt for kva institusjonelle verknader fire nye medlemsland ville ha for unionen. Og sjølv om alle uteståande spørsmål var løyste i forhandlingane, var opptaksdatoen 1. januar 1995 heile tida uviss på grunn av omfattande godkjenningsspross innanfor EU i tillegg til folkeavstemmingar i søkjarlanda.

Europaparlamentet skulle også rekkja å godta avtala med Noreg, og der trong ein å overbevise fleirtalet av parlamentarikarane (minst 260 av 518) i favør av avtalegrunnlaget. Mot slutten av forhandlingane var det også press på at Noreg og EU ikkje rakk å ha ei avtale på plass til rådsmøtet for utanriksministrane 8. mars 1994, noko som gjorde at saka i så fall måtte utsetjast til behandling i Europaparlamentet først i oktober 1994.

Om internasjonale forhandlingar og strategi

«Forhandlingar er som desse spela barn har, når du slår ned ein plugg så kjem det opp ein annan».⁷

Noreg skulle forhandla med EU om medlemskap, og det var Noreg som hadde mest å kjempa for: «for an applicant state, the decision to join a regional organization, and in particular the EU, constitutes a major political reorientation whereas, for the member states, the decision to enlarge an existing organization is more a matter of policy continuity».⁸

I statsvitskapen definerer ein internasjonale forhandlingar som ein dominerande form for felles avgjerder og konfliktløysingar mellom suverene statar.⁹ Ein meir utvida definisjon kan vera:

Med forhandling forstås vi en målrettet og frivillig interaksjonsprosess mellom to eller flere aktører, hvor eksplisitte forslag fremsettes, vurderes og eventuelt tilpasses med det offisielle formål å komme frem til en avtale om (betingelser i) aktørenes forhold til hverandre og/eller til omgivelsene.¹⁰

⁶ Hayes 2011: 35.

⁷ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

⁸ Schimmelfennig og Sedelmeier 2002: 514.

⁹ Østerud (red.) 2007: 114.

¹⁰ Underdal 1972: 25.

Medlemskapsforhandlingar er «kompliserte, dynamiske prosessar der mange faktorar er i spel samtidig».¹¹ I sjølve forhandlingane kan ein opningsposisjon ha avgjerande betyding for utfallet av forhandlingane, noko som gjer det til ein viktig del av forhandlingsstrategien. Gro Harlem Brundtland har forklart kor viktig det er med korrekt oppbygging av posisjonar og kommunikasjon i forhandlingar: «I slike internasjonale prosessar er språk, ordvalg, setningsbygning og rekkefølge ofte helt avgjørende».¹² Forhandlingsleiar på landbruksområdet i 1993-94, Gabriella Dånmark, forklarar det endå kortare: «Språk betyr mykje».¹³ Sjølv om Noreg hadde vore gjennom EØS-forhandlingane åra i førevegen, er faktum at norsk forhandlingsapparat ikkje hadde same erfaring med internasjonale forhandlingar som dei ulike EU-institusjonane. Særleg det å føra forhandlingar på eit anna språk, det held ikkje å lesa opp «ferdigskrivne manuskript utforma av embetsverket».¹⁴

Alf Vederhus har sett opp ulike element som ein forhandlingsstrategi bør leggja til rette for:¹⁵

- Rangering av krav.
- Definerings av smertegrense.
- Unngå å gjera seg marginale i forhandlingane.
- Framdrift.
- Rett tidspunkt for kompromiss.

Grunnlaget for ein slik strategi er gode posisjonspapir, og ein bestemt plan om eventuelle tilbakefallsposisjonar.

Gabriella Dånmark forklarar forhandlingar som «spørsmål om å gi og ta mellom to partar. Ein forhandlar med mandat frå regjeringa. Ein veit kor langt ein kan gå, og kjem ein ikkje fram, så må ein heim for å henta nytt mandat. Slik sett er det ryddige prosessar».¹⁶ Forhandlingsleiar for fiskeri, Torben Foss, fortel at forhandlingar har sin eigen dynamikk der «motparten prøver å redusera noko, for så å forhåpentlegvis etter kvart akseptera noko. Dei posisjonane ein har, må nødvendigvis vera meir ambisiøse enn kva ein kunne rekna med».¹⁷ Ekspedisjonssjef

¹¹ Vederhus 2007: 61.

¹² Brundtland 1998: 170.

¹³ Samtale med Gabriella Dånmark 18.9.2011.

¹⁴ Vederhus 2007: 18.

¹⁵ Vederhus 2007: 62.

¹⁶ Samtale med Gabriella Dånmark 18.9.2011.

¹⁷ Samtale med Torben Foss 28.9.2011.

Magnor Nerheim i Fiskeri- og kystdepartementet la til følgjande om forhandlingssituasjonar: «Viss me har tre problem før eit møte, så tar me ikkje med tre problem til».¹⁸

Forhandlingsapparatet på EU-sida var «eit «troll» med mange hovud», der det var organisert i generaldirektorata (DG-ar), ei arbeidsgruppe (Task Force, forhandlingsgruppa i Europakommisjonen), Europakommisjonen, Ministerråda, Europaparlamentet og dei enkelte medlemslanda.¹⁹ I mellom desse kan det også oppstå dårleg samarbeidsklima.

Storleiken til EU skal ha vore eit «demokratisk dilemma, hvor det ikke var mulig å få både i pose og sekk».²⁰ I forhandlingane med EU kunne posisjonar avklarast i tekniske samtalar mellom norske ekspertar og Europakommisjonen, mens nokre posisjonar måtte forhandlast om politisk, også på politisk toppnivå. Kommisjonen deltok i gjennomgangen av posisjonar, og kom med svar, basert på mandat frå medlemslanda i Rådet. Det var Kommisjonen som utarbeidde forslag til fellesposisjonar, som gjekk til behandling i Rådet – som vidare skulle samla tolv medlemsland bak dei felles forhandlingsposisjonane til EU. Ministerrådet behandla dei vanskelegaste, uteståande forhandlingspunkta, og agendaen var som oftast godt kjent, etter å ha vore gjenstand for dragkampar på embetsnivå i forkant.

På dei vanskelegaste områda i medlemskapsforhandlingane i 1993-94 kom forhandlingsposisjonane frå EU først då det nærma seg slutten. Det var ikkje venta at verken distrikt, landbruk eller fiskeri ville bli ferdigforhandla før i innspurten. Fred-Olav Sørensen skildra innspurten av forhandlingane i februar/mars 1994: «Det var 48 timar med kontinuerlege forhandlingar, og eg har aldri sett så mange ministrar samla på same stad».²¹

Den norske målsetjinga i forhandlingane om medlemskap var å få eit resultat som var godt nok til at norske borgarar ville stilla seg bak det i ei folkeavstemming. Å innleia forhandlingar innebar også ei viss forplikting om å koma til semje, og i dette tilfellet hadde Noreg tatt initiativet til forhandlingane gjennom medlemskapssøknaden. Samtidig skapte vissa om den etterfølgjande folkeavstemminga eit press på forhandlarane, folket ville ikkje godta ei avtale som ein ikkje oppfatta som betre enn alternativet – som var å stå utanfor unionen.

¹⁸ Samtale med Magnor Nerheim 23.9.2011. Samtala handla om forhandlingar generelt, ikkje forhandlingane 1993-94 spesielt.

¹⁹ Vederhus 2007: 11.

²⁰ Østerud 1993: 257.

²¹ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

Noreg møter EU – brikkene i forhandlingsapparatet fell på plass

19. november 1992 fekk regjeringa godkjenning av Stortinget til å søkja om medlemskap i EU, og seks dagar seinare blei den norske søknaden overlevert Storbritannia, som på den tida hadde formannskapet i Rådet. Det blei etablert ein Konferanse, beståande av Noreg og Europakommisjonen, som utgjorde ramma for forhandlingane. På ministernivå blei den norske delegasjonen leia av handelsministeren, som var ansvarleg statsråd for både førebuing og gjennomføring av forhandlingane.²²

Utanriksdepartementet (med både utanriksministeren og handelsministeren) hadde styringa av forhandlingane, men både Kommunal – og arbeidsdepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet var tungt inne. Bjørn Tore Godal var handelsminister ved opninga av forhandlingane, men Grete Knudsen tok over då Godal blei utanriksminister etter Johan Jørgen Holst sin død i januar 1994. «Akkurat nå er jeg livende redd», var svaret frå Knudsen etter ministerutnemninga 25. januar, to veker etterpå debuterte ho som forhandlingsleiar på politisk nivå i Brussel.²³

Ministrane som dekkja dei tre problemområda var kommunal- og arbeidsminister Gunnar Berge (distriktsforhandlingane), landbruksminister Gunhild Øyangen og fiskeriminister Jan Henry T. Olsen. Men det er som oftast ikkje ministrane som har kjennskap til detaljane i forhandlingane: «Sherpaene, som byråkratene og ekspertene gjerne kalles under internasjonale forhandlinger, trengs for å overskue konsekvenser politikere ikke ser».²⁴ På embetsnivå blei det utnemnd ein forhandlingsleiar, Eivinn Berg, som på den tida var Noregs EU-ambassadør. Berg hamna i søkjelyset i forhandlingane «på grunn av sin holdning til offentlighetsspørsmål. Berg ville selv definere hva som kunne slippes ut av informasjon, offentlighetslov eller ikke».²⁵ Då dei første norske forhandlingsposisjonane skulle leverast til EU-sida utover våren 1993 var dei unntatt for offentleggjering. I Sverige og Finland var det ikkje slik. Anne Enger Lahnstein har kalla dette «en gavepakke av regjeringen» til nei-sida.²⁶

Eit konferansesekretariat blei også oppretta, og spesialråd Ketil Børde blei utnemnd som koordinator for førebuinga og gjennomføringa av medlemskapsforhandlingane. I tillegg var

²² St.meld. nr. 40 (1993-94): 441-443.

²³ Bjartnes og Skartveit 1995: 184.

²⁴ Bjartnes og Skartveit 1995: 87.

²⁵ Bjartnes og Skartveit 1995: 186.

²⁶ Lahnstein 2001: 213.

ekspedisjonssjef i Utanriksdepartementet, Einar M. Bull, assisterande forhandlingsleiar. Bjørn Tore Godal omtalar Berg, Børde og Bull som «dei tre *B*-ane i Utanriksdepartementet».²⁷

Forhandlingsleiarane på embetsnivå på dei tre problemområda var ekspedisjonssjef Fred-Olav Sørensen (distriktpolitikk), underdirektør Gabriella Dånmark (landbruk) og ekspedisjonssjef Torben Foss (fiskeri). Alle desse hadde vore med i EØS-forhandlingane. Gabriella Dånmark fortel med ein landbruksmetafor kva EØS-erfaringane hadde å seia for forhandlarane føre EU-forhandlingane: «me hadde beita oss gjennom mykje teknisk regelverk i EØS-avtala, og no kunne me konsentrera oss om det næringspolitiske».²⁸

Dei norske forhandlarane brukte også mykje tid i det som blei kalla forhandlingsutvalet. Utvalet møttest minst ein gong i månaden, og møta handla om å orientera kvarandre om korleis det gjekk på dei ulike fagområda i forhandlingane. Utvalet var leia av Eivinn Berg og Ketil Børde. I tillegg fortel forhandlingsleiarane om middagane i ambassadørbustaden til Berg i Brussel, som opna for uformelle forhandlingsdiskusjonar der avgjerder også kunne takast.

Det var tre personar som særleg overvaka framdrifta i forhandlingane: Eivinn Berg, statsminister Gro Harlem Brundtland og spesialrådgivar ved Statsministerens kontor, Jonas Gahr Støre. Støre var spesialrådgivar ved Statsministerens kontor under både EØS-forhandlingane og dei påfølgjande EU-medlemskapsforhandlingane, «alle visste at Jonas hadde Gros tillit»,²⁹ og Støre hadde også god kontakt med kommisjonspresident Jacques Delors. Gabriella Dånmark skildrar det slik: «Det var jo Eivinn Berg og Jonas Gahr Støre som var sentrale i dei øvste lukka romma, der var ikkje fagdepartementa involverte».³⁰ Statsministeren følgde forhandlingane tett heile vegen, og det toppa seg mot slutten då ho kom «stadig sterkare inn i instruksgevinga direkte mot forhandlingsleiinga».³¹

Regjeringa oppnemnde eit kontaktutval som skulle rådførast undervegs i forhandlingane, slik ein også hadde gjort i EØS-forhandlingane.³² I kontaktutvalet var fleire organisasjonar representerte, deriblant Fiskarlaget og Bondelaget. Det blei også oppnemnd eit statssekretærutval for å følgja og vurdere forhandlingsutviklinga – leia av statssekretær Jon

²⁷ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

²⁸ Samtale med Gabriella Dånmark 18.9.2011.

²⁹ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

³⁰ Samtale med Gabriella Dånmark 18.9.2011.

³¹ Vederhus 2007: 16.

³² Ingebritsen 1998: 38.

Ivar Nålsund. I tillegg blei det halde møte med Landsdelsutvalet for Nord-Noreg, ei slik særbehandling blei forsvara med dei spesielle forholda i regionen og følgjene i nord ved eventuell EU-medlemskap.

Forhandlingsprosessen – frå start til mål

Tidsskjema for forhandlingane ville avgjerast når Europakommisjonen kom med sitt svar på den norske søknaden (som kom 24. mars 1993). Fram til svaret førelåg, arbeidde ein internt med norske posisjonar i departementa. Sjølv om det ikkje var naudsynt å ha alle detaljar på plass før forhandlingane starta, så hadde ein på den andre sida ikkje mykje tid, også sjølv om svaret frå Kommisjonen kom rekordraskt. Fred-Olav Sørensen skildrar forhandlingane slik: «Det var mykje adrenalin under forhandlingane, dei var spente, intense, viktige og stressande. Noko som blei utløyst i migrene når ein skulle slappa av i helgene».³³

Forhandlingane starta 5. april 1993 og varte til 16. mars 1994. Formell avslutning på forhandlingane var 12. april 1994.³⁴ Europaparlamentet gav samtykke til medlemskapsavtala 4. mai 1994, og 24. juni 1994 blei avtala undertekna på den greske øya Korfu (sidan Hellas var det dåverande formannskapslandet). Dei andre søkjarlanda starta sine forhandlingar 1. februar 1993. Fram til den norske forhandlingsstarten i april, deltok Noreg uformelt i prosessen saman med dei andre søkjarlanda, sjølv om dei faktiske forhandlingane måtte venta til etter opningsmøtet.

Forhandlingane sette i gang eit «veldig stort maskineri», sidan det var fleire land som forhandla samtidig, både søkjar- og medlemsland.³⁵ Sjølv om ein forhandla samtidig med tre andre land, så var det parallelle forhandlingar – og ikkje samla. Undervegs i forhandlingane blei det også forhandla om fleire forhandlingskapittel parallelt.³⁶

Den norske forhandlingsstrategien var basert på nøkkelordet *acquis communautaire* og det var større vilje enn nokosinne for integrasjon. I EØS-forhandlingane hadde Noreg blitt oppfatta som ein «bremsekloss», ifølgje Gro Harlem Brundtland.³⁷ Brundtland-regjeringa aksepterte no at utgangspunktet måtte vera dei politiske målsetjingane i EU. Ketil Børde meinte ein

³³ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

³⁴ Vederhus 2007: 36.

³⁵ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

³⁶ Distriktpolitikk, landbruk og fiskeri utgjorde tre av til saman 19 forhandlingskapittel.

³⁷ Brundtland 1998: 200.

kunne oppnå det meste i forhandlingane, «men utgangspunktet må være *acquis*».³⁸ Noreg måtte godkjenna EUs felles regelverk, noko som var vanleg praksis i medlemskapsforhandlingar. Ferdigforhandla EU-politikk kunne ikkje eit nytt medlemsland endra på, berre den framtidige utviklinga som eventuelt medlemsland.

Forhandlarane kunne spela på at ei storstilt harmonisering med EF-lovverket allereie var gjennomført i norsk lovverk. Heilt frå slutten av 1980-talet hadde ein freista å tilpassa norske lover *acquis*. Og, på grunn av den allereie vedtekne EØS-avtala var det ikkje mange vanskelege område igjen til EU-forhandlingane 1993-94: «For å si det slik: Vi var 90 prosent harmonisert før vi startet!»³⁹

For forhandlarane var det viktig å gjera seg kjente med interessene hos forhandlingsmotparten ved innleiinga av forhandlingane. Det var viktig å få detaljkunnskap om fleire sett av reglar, gjennom å kunna regelverket godt ville ein finna kor regelverket var fleksibelt eller ikkje, og det var der ein eventuelt ville finna «forhandlingsrommet». Utifrå slik kunnskap utforma det norske forhandlingsapparatet strategiar og posisjonar: «Det ein opplever i slike forhandlingar er at bordet fangar; det er forferdeleg vanskeleg å reservera noko av det ein har lagt ut på bordet».⁴⁰

Noreg starta forhandlingar med EU på vårparten i 1993, og statsministeren prøvde å teikna eit bilete av at Noreg var med på det meste. For Brundtland var det viktig at fiskerispørsmålet ikkje måtte få skugga for det overgripande spørsmålet om fred og tryggleik.⁴¹ Sjølv om fiskeriminister Jan Henry T. Olsen i starten på fiskeriforhandlingane kom med sine etter kvart berømte ord: «Vi har ikke en fisk å gi».⁴² Anne Enger Lahnstein var ikkje nøgd med forhandlingane: «De mest grunnleggende spørsmål ble det slett ikke forhandlet om! [...] «*Acquis communautaire*», det vil si EUs felles regelverk og lovgivning, lå til grunn», og Lahnstein meiner dette var årsaka til at distrikts-, landbruks- og fiskerispørsmål fekk dei mest sentrale rollene i medlemskapsforhandlingane med EU 1993-94.⁴³

³⁸ Tamnes 1997: 156.

³⁹ Brundtland 1998: 167.

⁴⁰ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

⁴¹ Tamnes 1997: 240.

⁴² Brundtland 1998: 333.

⁴³ Lahnstein 2001: 214.

Ved opninga av forhandlingane i Luxembourg 5. april 1993 la den norske forhandlingsleiaren Bjørn Tore Godal vekt på at Noreg ville halda på kontrollen over naturressursane og finna akseptable løysingar for distrikta, landbruket og fiskeria.⁴⁴ Forhandlingane var i gang!

⁴⁴ St.meld. nr. 40 (1993-94): 433-434.

4.

DISTRIKTSPOLITIKK: «NOREG DELT PÅ MIDTEN»

«Distriktspolitikken har et annet utgangspunkt i Norden enn i et land midt i Europa».¹

Statsminister Gro Harlem Brundtland la vekt på distrikta allereie i stortingsorienteringa om medlemskapssøknaden: «EFs regler er utviklet for områder der det er kort mellom tettstedene, gode kommunikasjoner og en variert næringsstruktur. Slik er det ikke i vårt land der 4 millioner mennesker bebor vel 300 000 km²».²

I den påfølgjande debatten i Stortinget møttest medlemskapstilhengarar og -motstandarar med ulike oppfatningar om kva EU ville bety for distrikta. Både landbruket og fiskeria var særleg sentrale spørsmål i denne saka. Stortingsrepresentant for Senterpartiet, Syver Berge, åtvara mot konsekvensane for distrikta dersom norsk landbrukspolitikkk skulle drivast etter EU-mønster: «Dette blir ei rasing av våre bygder».³ Utanriksminister Thorvald Stoltenberg såg seg nøydd til å forsikra om at Distrikts-Noreg sine interesser var i trygge hender: «jeg vil gjerne gjenta det fra Stortingets talerstol, at en av grunnene til at jeg går inn for at Norge skal bli med i EF, er at det styrker distriktene våre og ikke det motsatte».⁴

Det blei ein debatt som skisserte mange scenario i dei komande medlemskapsforhandlingane. Tidlegare statsminister, og stortingrepresentant for Høgre, Jan P. Syse, minna om at det var sluttresultatet av forhandlingane folket skulle røysta over – ikkje gjettingar på kva som ville bli sluttresultatet. Men, Wenche Cumming, som representerte SV, stilte spørsmål ved korleis ein kunne forhandla om medlemskap når Noreg allereie hadde ein betre politikk på mange område: «Vi har mer likestilling, vi har et renere miljø, mindre forskjeller blant folk og en bedre distriktspolitikkk».⁵

Distrikts-Noreg utgjorde store område med mange utfordringar: dei var næringssvake, hadde låge folketal, det var store avstandar, kvinneunderskotet var framtredande, det var negativ

¹ St.tidende 1992-93: 1130.

² St.tidende 1992-93: 1130.

³ St.tidende 1992-93: 1344.

⁴ St.tidende 1992-93: 1325.

⁵ St.tidende 1992-93: 1359.

naturleg tilvekst i folketallet, områda var avhengige av primærnæringar samtidig som det var svakare landbruksmulegheiter enn i meir sentrale strok.⁶

I EØS-avtala hadde regjeringa konkludert med at det ville vera rom for vidareføring av den norske distriktpolitikken. Kva venta som potensielt EU-medlemsland? Frå norsk side var utgangspunktet for medlemskapsforhandlingane at ein ikkje ville akseptera mindre støtte til perifere norske regionar enn kva meir sentrale regionar i EU fekk.⁷

To hovudtema: Låge folketal og spreiddbygde distrikt

Kort tid før forhandlingane med Noreg starta i april 1993, kom Europakommisjonen sin respons på den norske medlemskapssøknaden.⁸ Allereie i føreordet blei det minna om at eit nytt medlemsland på ingen måte kunne endra fellesskapsreglane. Vidare blei det peika på at sjølv om den norske landbruksstøtta gjenspeglar sterke distriktpolitiske tradisjonar og omsyn til landbruket i avsidesliggjande område, så kunne det bli nødvendig med reduserte overføringar og meir effektivisering på lengre sikt.⁹ Likevel, Kommisjonen uttrykte forståing for at folketettleik var eit nytt element som det måtte takast omsyn til. I Noreg budde det 13 personar per km², innanfor EU var tettleiken 145 per km².

Distriktpolitikken til EU hadde to hovudelement; strukturfonda¹⁰ og nasjonal distriktpolitikk. I søknaden hadde Noreg lagt vekt på at særleg dei nordlege delane av landet burde kunna få støtte frå dei europeiske strukturfonda i målområde 1, som dekkar område der brutto nasjonalprodukt per innbyggjar låg på mindre enn 75 prosent av gjennomsnittet for heile fellesskapsområdet. Kommisjonen hevda derimot at opplysningane norske styresmakter hadde gitt ikkje tydde på at det fanst norske distrikt som kom inn under dette målområdet, dei fire nordlegaste fylka blei rekna ut til å liggja på om lag 79 prosent av fellesskapen.

Kommisjonen konkluderte med at problem ville kunna oppstå på enkelte område i medlemskapsforhandlingane, deriblant distriktpolitikken. I tillegg varsla Kommisjonen at statsstøtteordningar måtte endrast, norsk statsstøttenivå var mykje høgare enn i dei andre EU-

⁶ Notat i Kommunal- og regionaldepartementet sitt arkiv 6.10.1994.

⁷ Notat i Kommunal- og regionaldepartementet sitt arkiv 31.1.1994.

⁸ [Utenriksdepartementet] 1993.

⁹ [Utenriksdepartementet] 1993: 10.

¹⁰ Strukturfonda representerte hovudinstrumenta i EUs distriktpolitikk, der målet var å redusera ulikskapar mellom både ulike regionar og ulike EU-medlemsland.

og EFTA-landa, og det var ønske om å auka konkurransen på fleire felt i det norske samfunnet.¹¹ Noko som også ville få følgjer for norsk distriktpolitikk.

Forhandlingsstart – særeigne Noreg møter fellesskapen

«Ulemper som har sitt opphav i våre spesielle klimatiske betingelser, demografiske trekk og høye transportkostnader, utgjør forhold som ikke dekkes av den nåværende fellesskapslovgivningen».¹² Slik ordla handelsminister Bjørn Tore Godal seg i opningstalen ved starten av forhandlingane i Luxembourg 5. april 1993. Dette var gamalt nytt for Kommisjonen, som allereie hadde varsla at dei forstod dette i det tidlegare nemnte svaret på norsk medlemsskapssøknad: «Ulemper som er en følge av arktiske og subarktiske forhold, demografiske forhold og høye transportkostnader, representerer nye aspekter som ikke omfattes av Fellesskapets nåværende regelverk».¹³

Ansvarleg for utvidingsforhandlingane i Europakommisjonen, Hans van den Broek, nemnde i sitt innlegg at ei rekkje vanskelege spørsmål måtte løysast i forhandlingane. Og den store utfordringa for Noreg i forhandlingane kom slik tydeleg fram: ønsket om å fornorska det europeiske regelverket utan å endra det. Det norske forhandlingsapparatet konsentrerte seg etter kvart om tre hovudområde i forsøket på å fornorska den felleseuropeiske distriktpolitikken: EU måtte utvikla støtteformer som var tilpassa distrikt med låg folketettleik, Noreg ønskte handlefridom i nasjonal distriktpolitikk og prioritering av dei nordlege fylka.

Norske forhandlarar brukte mykje tid på å selja norsk eigenart gjennom reiser til dei ulike hovudstadane i EU-medlemslanda, også før det var presentert posisjonspapir. Fred-Olav Sørensen, som var forhandlingsleiar på distriktsområdet, har fortalt korleis han på desse reisene «viste eit satellittkart over Noreg, slik at dei fysisk skulle få sjå og forstå at 4 millionar spreidd utover eit slikt område gir utfordringar. At når ein dreier Noreg rundt si akse så kjem ein til Roma, og at det å bevare busetnad i distrikta ikkje var noko som kom av seg sjølv».¹⁴

Visepresident i Europakommisjonen, og kommissær for konkurransepolitikk, Karel Van Miert, blei invitert til Noreg i juni 1993 og tatt med på besøk oppover Østerdalen for å visa

¹¹ [Utenriksdepartementet] 1993: 42.

¹² St.meld. nr. 40 (1993-94): 434.

¹³ [Utenriksdepartementet] 1993: 16.

¹⁴ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

korleis det såg ut i slike område. Å invitera slik var også ein viktig del av det norske forhandlingsopplegget. Sørensen fortel at kommissæren «blei imponert over den høge standarden, og skjønnte at det ikkje ville koma med berre private investeringar. Han var belgiar, som har ti gonger så stor befolkningstettleik, og det var ei aha-oppleving for han».¹⁵

Første posisjonspapir – nasjonal støtte og strukturmidlar

Det første norske posisjonspapiret innanfor distriktspolitikken blei overlevert Kommissjonen utpå våren i 1993¹⁶, og Noreg hadde utforma forhandlingsposisjonane i nært samarbeid med «søkjarkameratane» Sverige og Finland. Sjølv om begge desse landa hadde starta forhandlingane tidlegare enn Noreg, hadde dei venta med dei vanskelege områda som Norden hadde felles: distrikt og landbruk (fiskeri var ikkje eit problemområde i forhandlingane for Sverige og Finland, slik det blei for Noreg).

I posisjonspapiret la ein nok ein gong vekt på dei spesielle geografiske forholda i Noreg, med ønske om å halda på mulegheitene til å gi nasjonal støtte til distrikta – samt leggja til rette for støtte frå strukturfonda. I innleiinga i posisjonspapiret viste ein også til den viktige rolla som stabil busetnad spela i perifere regionar, ikkje minst av tryggleiksgrunnar både for Noreg og dei vesteuropeiske EU-landa. Dei norske grenseområda mot Russland blei trekt fram som døme på slike regionar.

Vidare i posisjonspapiret presenterte ein den eksisterande norske distriktspolitikken, som blei gitt gjennom store budsjettoverføringar til kommunesektoren, utbygging av infrastruktur og som direkte statstøtte til bedrifter. Dersom Noreg skulle bli EU-medlem, måtte slikt bli tatt omsyn til. Samtidig peika ein på at EU arbeidde med ein revisjon av støttekriteria for strukturmidlar, som innebar milliardar av kroner i årleg støtte til meir underutvikla regionar i medlemslanda. Noreg meinte strukturmidlane burde sjåast i samanheng med konkurransepolitikken i EU, og at norske forhold måtte hugsast på når ein no skulle forbetra regelverket i Brussel: «Geographical, demographic and climatic conditions [...] we expect these special problems [...] to be recognized and reflected in future EC regional and competition policies».¹⁷

¹⁵ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

¹⁶ *Position paper of Norway on Regional Policy* (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993a).

¹⁷ Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993a: 2.

For å biletleg visa korleis det stod til med busetnaden i distrikta i Noreg, viste ein til at fellesskapsterritoriet ville utvidast med 49 prosent, om Noreg og dei tre andre søkjarlanda blei nye medlemsland. Samtidig ville folketalet berre auka med fem prosent. Norske forhandlarar meinte problema knytte til spreidd busetnad måtte bli tatt med som ein ny dimensjon i EU sin revisjon av strukturmiddelpolitikken, og ein gjentok at det i Noreg berre budde 13 personar per km², mot 145 per km² i EU.¹⁸ Det meste av Noreg kunne då hamna i ein ny kategori, med rett på tildeling av slike midlar.

Vidare presenterte norske forhandlarar andre ulemper som kom i tillegg til låg folketettleik i norske distrikt: store avstandar og vanskelege klimatiske forhold. Slikt ville gi eit stort press på kostnadane til både industri og offentleg sektor når det gjaldt utgifter til infrastrukturen. Dei fleste distrikta hadde ein svak industristruktur og såleis var dei ekstra sårbare ved strukturelle endringar (ev. nedgang i direkte støtte frå styresmaktene). Ein minna også om at resultata frå fiskeriforhandlingane ville ha mykje å seia også for distrikta: «the rate of fisheries dependent municipalities varies between 60 percent in the high north (Finnmark) and around 40 per cent for the fisheries counties of western Norway (Møre og Romsdal)».¹⁹

Eit spørsmål som prega den norske debatten om medlemskapsforhandlingane, både i stortingssalen og i media, var kor vidt Noreg måtte gi opp den sjølvstendige landbruks- og fiskeripolitikken sin – og dei konsekvensane det ville ha for Distrikts-Noreg. I ein stortingsdebatt om status i medlemskapsforhandlingane med EU, i juni 1993, meinte Høgre-leiar Kaci Kullmann Five at tilgangen til den europeiske fellesmarknaden for norske fiskeprodukt ville gi betydelege mulegheiter for arbeidsplassar og vekst i norske distrikt: «Det har ikke fått særlig mye oppmerksomhet hittil, men dette er faktisk et ganske viktig argument for Distrikts-Norge».²⁰ Men usemja var ikkje blitt mindre i det norske EU-ordskiftet, og ei valkampklar senterpartileiar Anne Enger Lahnstein meinte Noreg heller kom til å mista handlefridomen til å utforma sin eigen distriktspolitikk ved medlemskap.

Nye norske krav – EU må ta omsyn til norske distrikt

Tidleg på hausten i 1993 hadde norske forhandlarar sett seg nøydde til å leggja fram eit nytt posisjonspapir om distriktspolitikk.²¹ I det nye posisjonsdokumentet, som blei overlevert

¹⁸ Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993a: 3.

¹⁹ Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993a: 4.

²⁰ St.tidende 1992-93: 4507.

²¹ *Second Position paper of Norway on Regional Policy* (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993b).

Europakommisjonen 22. september 1993, ønske norske styresmakter å spesifisera måla for den framtidige distriktpolitikken som medlemsland i unionen. Forhandlarane brukte nye bilete på å visa kor store avstandar det var i den norske geografien, ein viste mellom anna til at ein kjøretur frå sør til nord i landet ville tilbakeleggja 2800 km. Nok ein gong la ein tyngde på ønsket om at norske utkantsprogram måtte få midlar frå strukturfonda. Ikkje minst problemområda landbruk og fiskeri var i fokus, og korleis forhandlingsresultata derifrå kunne ha verknader for livsvilkåra i norske distrikt.

I dette andre, og meir presise posisjonspapiret, trekte ein også fram historia til den aktive norske distriktstøtta etter krigen, der sentrale og lokale styresmakter hadde samarbeidd og lagt til rette for investeringar i økonomisk og sosial infrastruktur. Samtidig prøvde ein å få fram at også statsstøtte til privat sektor hadde vore viktig. Denne satsinga hadde samla ført til at Noreg kunne oppretthalda busetnad i alle delar av landet: ved å aktivt bidra til utvikling av infrastruktur, undervisingstenester og andre offentlege tenester. Noreg peika på at dette arbeidet måtte haldast ved like. Viss ikkje ville ein undergrava resultata ein hadde oppnådd i etterkrigsåra.

Forhandlarane bak det norske posisjonspapiret gjentok også kor viktig det var å sjå statsstøtte i samanheng med bruken av strukturmidlar, og oppmoda om fleksibilitet i dei felleseuropeiske statsstøttereglane.

Noreg heldt fram med å visa til areal, at dei tre nordlegaste fylka, saman med nordlege delar av Nord-Trøndelag, utgjorde eit område som var fire gonger større enn Belgia, men med ein folketettleik på berre fem personar per km². Norske styresmakter meinte framleis desse områda møtte EU-kriteria for distriktsstøtte når det gjaldt gjennomsnittleg bruttonasjonalprodukt. I posisjonspapiret uttrykte ein at det var venta at distriktpolitikken i EU ville supplera allereie eksisterande norsk politikk på området, for å ta vare på busetnad i avsidesliggjande område. Det blei også lagt vekt på at dette var eit problem som det var i felleseuropeisk interesse å handtera best muleg.²²

Når det gjaldt strukturfonda, presenterte ein denne gongen definerte posisjonar frå norsk side. Hovudbodskapen var at dei fire nordlegaste fylka burde bli sett på som éin region, og difor

²² Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993b: 4.

vera kvalifiserte til støtte frå målområde 1 (område der bruttonasjonalprodukt per innbyggjar låg på mindre enn 75 prosent av gjennomsnittet for fellesskapen, og der strukturmidlar skulle kunna fremja utviklinga). Nokre regionar kunne også vurderast for støtte under målområde 2. Det ville seia regionar som trong midlar til å fremja omstilling på grunn av industriell tilbakegang.

Distrikt som hamna innanfor målområde 5b, det vil seia område som hadde krav på midlar for å fremja tilpassinga av produksjons- og omsetningsstrukturar innanfor primærnæringane, skulle ein heller ta opp i posisjonspapira for jordbruks- og fiskeripolitikk. Det var på målområda 1, 2 og 5b Noreg såg mulegheiter til å få tildelt strukturmidlar.

På seinhausten i 1993 møtte Kommisjonen dei norske krava på det distriktspolitiske området, og til og med organisasjonar som var motstandarar av norsk EU-medlemskap, som Norges Bondelag, måtte innrømme at utspelet frå Europakommisjonen på det distriktspolitiske området var noko positivt, sjølv om me seinare skal sjå at Kommisjonen avviste posisjonar som var viktige for distrikta i landbruks- og fiskeriforhandlingane.²³ Kommisjonen aksepterte også, i prinsippet, norske lister over område som kunne støttast innanfor målområda 2 og 5b.²⁴

Offisiell forhandlingsslutt – forhandlingane likevel ikkje ferdige

Medlemskapsforhandlingane i Brussel tok slutt i midten av mars i 1994, og Aftenposten presenterte avtala med EU under følgjande, biletlege overskrift 17. mars: «Norge blir delt på midten med avtalen».²⁵ Overskrifta spela mellom anna på kva som var oppnådd i forhandlingane rundt distriktspolitikk; sjølv om ein på dette området hadde møtt forståing i Brussel for vanskelege livsvilkår i nord så hadde det «ikke vært særlig forståelse for at befolkningen i hele Norge har arktiske, eller svært tøffe, livsvilkår».²⁶

Den endelege avtala slo fast at dei fire nordlegaste fylka kom til å få meir distriktsstøtte frå EU enn resten av landet. Men i staden for at dei kom inn under kriteria for målområde 1, som var den maksimale støtta ein kunne få innanfor EU-systemet, oppretta EU eit nytt målområde – nummer 6. Dette var også noko ein hadde fått varsel om utover hausten 1993, og

²³ *Bondelaget: EFs landbrukskrav umulige*, NTB, 25.11.1993.

²⁴ Notat i Kommunal- og regionaldepartementet sitt arkiv [desember 1993].

²⁵ *Norge blir delt på midten med avtalen*, Aftenposten 17.3.1994.

²⁶ Aftenposten 17.3.1994.

gjennombrøtet for ei slik løysing skal ha kome allereie under kommissær Van Miert sitt besøk til Noreg i juni 1993.²⁷

Kriteriet for å få støtte i målområde 6 var at folketettleiken måtte vera under åtte personar per kvadratkilometer. Ifølgje Kommunaldepartementet ville dette innebera over 500 millionar kroner i årleg støtte frå EU til dei nordnorske fylka. Men desse EU-midlane innebar også krav om norsk medverknad til støtteprosjekt, noko som gjorde at Stortinget også måtte løyva ekstra pengar til regionen. Forhandlingsleiar Fred-Olav Sørensen var ikkje overraska over forhandlingsløysinga, men syntest likevel det var ei uventa vending å få omdefinert strukturfonda til eit nytt målområde: «Det hadde vore godt forhandlingsklima, men at det blei løyst på den måten var overraskande».²⁸

I Kommunaldepartementet slo ein fast at ein hadde fått oppfylt hovudkrava i forhandlingane, som gjaldt oppretthalding av den nasjonale distriktpolitikken, aktiv deltaking i EUs distriktpolitikk, samt vektlegging av distriktpolitiske omsyn i sektorpolitikken (særleg fiskeri og landbruk).²⁹ På den andre sida var det enno ikkje avklara om Noreg måtte avvikla nokre av dei eksisterande distriktpolitiske støtteordningane. Ein skulle også fortsetja forhandlingane med Europakommisjonen rundt praksisen med gradert arbeidsgivaravgift.³⁰

Når det heile såg lovande ut for EU-støtte til nord, så var det meir usikkert kven som kunne få og kor omfattande støtta kunne bli i sør. Men, det var forhandla fram mulegheiter til å støtta distrikt i industriell tilbakegang og område med stor arbeidsløyse. Dette kunne passa for delar av Distrikts-Noreg i sør.

Ulike meiningar om følgjene for norske distriktssamfunn

I stortingsmeldinga som presenterte forhandlingsresultatet blei det likevel slått fast: «Støtte vil bli gitt til alle deler av landet».³¹ Saman med midlar frå strukturfonda skulle ein kunna oppretthalda den norske distriktssatsinga gjennom lån og tilskot til investeringar og bedriftsutvikling, noko som gav «mulighet for Norge å videreføre hovedtrekkene i vår

²⁷ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011; Tamnes 1997:242.

²⁸ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

²⁹ *Forhandlingsresultatet for regionalpolitikken*. (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1994a).

³⁰ Gradert arbeidsgivaravgift skulle letta kostnadane for arbeidsplassar i distrikta. Kommunane var delt inn i ulike soner med ulik prosentsats på arbeidsgivaravgifta.

³¹ St.meld. nr. 40 (1993-94): 37.

nasjonale distriktpolitikk». ³² Det endelege forhandlingsresultatet var ikkje fullstendig, og også stortingsmeldinga, som danna grunnlaget for det dei norske veljarane skulle ta stilling til i november 1994, viste til denne uvissa: «Drøftelsene, som ennå ikke er fullt ut avsluttet». ³³ Regjeringa konkluderte likevel med at medlemskapsforhandlingane hadde gitt ei distriktsvenleg tilsluttingsavtale: «Avtalen sikrer grunnlaget for bosetting, sysselsetting og gode vekstmuligheter i hele landet. Slik kan vi sikre velferden og ta vare på det beste i det norske». ³⁴

Medlemskapsavtala blei sendt på høyring til organisasjonar som deltok i regjeringa sitt kontaktutval for europasaker. Mange organisasjonar støtta regjeringa, og rosa mellom anna kva som var oppnådd på det distriktpolitiske området. Kommunenes sentralforbund var også helst positive, men etterlyste ei endeleg avklaring om nokre av dei distriktpolitiske støtteordningane som eksisterte måtte avviklast frå norsk side.

Norges Bondelag var blant dei ivrigaste motstandarane av norsk EU-medlemskap, og innanfor distriktpolitikken etterlyste organisasjonen ei endeleg klargjering, fordi det framleis var «så mange uklarheter på mange områder at det foreløpig ikke er mulig å gjøre noen fullstendig evaluering av distriktpolitikken som eget politikkområde». ³⁵ Norges Fiskarlag var også kritiske, same kva ein hadde oppnådd i distriktsforhandlingane: Noreg kom til å mista råderetten over fiskeressursane, slik at sjølve hovudfundamentet for busetnad og sysselsetjing i kystdistrikta blei sett på spel. Fiskarlaget meinte dette stod i kontrast til kva statsministeren hadde lova i utgreiinga om medlemskapssøknaden i Stortinget i november 1992. ³⁶

I stortingsdebatten om medlemskapsavtala tok mellom anna KrF-leiar Kjell Magne Bondevik til orde for at regjeringa ikkje såg det heilskepelege biletet når det gjaldt EU-midlane Noreg skulle få til distriktpolitiske tiltak: «Det som imidlertid ofte glemmes, er totalregnestykket [...] Uansett blir Norge netto bidragsyter på flere milliarder kroner. Regjeringen må snarest klargjøre hva dette skal gå ut over, og hvor kuttene skal komme». ³⁷ Fiskeriminister Jan Henry T. Olsen, som hadde gått frå å vera EU-motstandar til EU-tilhengar i løpet av forhandlingane, forsvara løysinga og meinte ho gav «mer midler enn om vi bare skal basere oss på sentrale

³² St.meld. nr. 40 (1993-94): 49.

³³ St.meld. nr. 40 (1993-94): 50.

³⁴ St.meld. nr. 40 (1993-94): 73.

³⁵ St.meld. nr. 40 (1993-94): 469-470.

³⁶ St.meld. nr. 40 (1993-94): 449.

³⁷ St.tidende 1993-94: 3046.

delar av Vestlandets og Østlandets synspunkter på hva distriktene egentlig skal ha av distriktpolitikk».³⁸ Også kommunalministeren og handelsministeren hadde, både i stortingsdebattar og i media, gjentatt at det nasjonale bidraget skulle dekkast inn ved nye, friske midlar.

I Brussel hadde handelsminister Grete Knudsen feira forhandlingsresultat med gitar og eigen song: «selv om nei-folk nok aldri blir fornøyd».³⁹ Og senterpartileiar Anne Enger Lahnstein stadfesta at regjeringa ikkje hadde klart å få ei avtale som var ei «god sak å selge blant bønder, fiskere og arbeidere i Bygde-Norge».⁴⁰

Folkeavstemminga nærma seg – uvisse om distriktsstøtte

Etter forhandlingsslutt venta ein framleis på den endelege avtala rundt dei distriktpolitiske støtteordningane, og avklaringane om kva område som skulle få støtte frå strukturfonda sine målområde 2 og 5b. Dette var bevisst lagt vekk mens ein forhandla om fisk og landbruk, for å sjå resultata der før ein avgjorde norske krav. Samtidig var det «ikkje like mykje pengar å henta i målområde 2 og 5b, som i målområde 1/6-diskusjonen».⁴¹ På førsommaren i 1994 kom det nye norske krav, utarbeidd i samarbeid mellom Landbruksdepartementet og Kommunaldepartementet.⁴²

Noreg pressa på for å få ei rask avklaring frå EU-hald, det var viktig med ei avgjerd i god tid før den norske folkeavstemminga. Uansett kunne ein ikkje oppnå noka endeleg avtale om distriktsordningane før ein norsk kommissær hadde fått plass i Europakommisjonen (altså etter at Noreg eventuelt hadde blitt EU-medlemsland), noko Kommunaldepartementet stadfesta i ei pressemelding mindre enn to veker før folkeavstemminga hausten 1994: «endelige formelle vedtak om norske mål 2 og 5b-områder kan ikke gjøres før Norge blir medlem av EU».⁴³ I pressemeldinga refererte ein likevel til semje med Kommisjonen om kva område som ville dekkast av målområda i Noreg. Men som forhandlingsleiaren sjølv fortel: «Ingenting er avklara, før alt er avklara».⁴⁴

³⁸ St.tidende 1993-94: 3073.

³⁹ Lahnstein 2001: 217.

⁴⁰ Lahnstein 2001: 217.

⁴¹ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

⁴² Notat i Kommunal- og regionaldepartementet sitt arkiv 31.5.1994.

⁴³ Fleire notat i Kommunal- og regionaldepartementet sitt arkiv frå hausten 1994; *Store områder i Sør-Norge får strukturfondsstøtte fra EU* (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1994b).

⁴⁴ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

Frå regjeringshald hadde det blitt sagt at diskusjonane med Kommisjonen om kva norske regionar som skulle få status som målområde 2 eller 5b, ville vera slutførte i god tid før folkeavstemminga. Det stemte altså ikkje. Dessutan ville andre forhandlingsområde også ha mykje å seia for vidareføringa av den norske distriktspolitikken som nytt EU-medlemsland: «For distriktene vil også resultatet av medlemskapsforhandlingene om jordbruk og fiske ha stor betydning».⁴⁵

⁴⁵ [Regjeringens informasjonsutvalg for Europasaker] 1993: 21.

5.

LANDBRUK: GRADVIS MEDLEM ELLER «BIG BANG»

Hovudårsaka til at landbruksspørsmåla var venta å bli ekstra vanskelege i forhandlingane, låg i at det var på dette området EU sin fellespolitikk var mest omfattande. Landbruksbudsjettet stod for over halvparten av det samla EU-budsjettet, og i forhandlingane ville ein måtta gjennomgå over 16000 sider med regelverk. I tillegg var den norske landbrukskvardagen fjern frå EU-kvardagen, og drive med kostnader høgt over EU-nivå. Landbruket var den suverent største mottakaren av subsidiar i Noreg, rundt 60 prosent av statlege overføringar hamna i landbruket.¹

Landbrukspolitikken i Noreg var elles noko som skulle reformerast, regjeringa hadde allereie lagt fram lovforslag om endring av landbruket i 1992.² Og, som eit bakteppe til landbruksforhandlingane med EU, viste fleire utgreiingar, også regjeringa sine egne publikasjonar, at landbruket stod framfor drastiske inntektsreduksjonar.

EU-medlemskap? Landbruket raskt i fokus

I orienteringa for Stortinget om medlemskapssøknaden i 1992 sa statsminister Gro Harlem Brundtland at EU-medlemskap kunne vera redninga for norsk landbruk i ei tid der GATT-forhandlingane ville leggja føringar på landbrukspolitikken internasjonalt: «Det er verdt å merke seg at EF i Uruguay-runden har lagt stor vekt på å verne om ordningar som ivaretar muligheten til et variert og livskraftig jordbruk».³ I dei føreståande EU-forhandlingane ønskte statsministeren samtidig å leggja vekt på at norsk landbruk hadde andre vilkår enn landbruk lenger sør i Europa.

I den påfølgjande debatten i Stortinget åtvare medlemskapsmotstandarane mot eit landbruk prega av stordriftseiningar, og peika på at Noreg allereie hadde tilpassa seg den felleseuropeiske landbrukspolitikken. Ein frykta difor kva som kunne skje om ein gjekk endå lengre i forhandlingane. Johan J. Jakobsen i Senterpartiet kom med følgjande spørsmål:

¹ Ingebritsen 1998: 132.

² St.prp. nr. 8 (1992-93) *Landbruk i utvikling*.

³ St.meld. nr. 40 (1993-94): 429.

«Hvor troverdig er løftet om å stå på for norsk landbruk, når vår landbruksminister i lang tid har vært opptatt av å EF-tilpasse norsk landbruk i forkant av EF-forhandlingene?»⁴

Landbruksminister Gunhild Øyangen innrømte at norsk landbruk stod framfor store utfordringer, men at det var uavhengig av tilknytingsform til EU. Øyangen sikta også til GATT-forhandlingane og fordelene med å spela på lag med Europa: «Det er EF som kjemper for å bevare støtte til og vern for landbruket».⁵ Øyangen sa vidare at opposisjonen kunne trøysta seg med at det var senterpartistatsrådar i landbruksdepartementa i både Sverige og Finland, som Noreg skulle forhandla samtidig med. Men det hjelpste ikkje på trua hos alle, som Kåre Gjønnes i Kristeleg Folkeparti slo fast: «Uansett hvem vi forhandler med, vil en situasjon med medlemskap i denne unionen ha dramatiske virkninger for norsk landbruk».⁶

Inger Lise Gjörv, Arbeidarpartiet, meinte det var saman med dei nordiske søkjarkameratane at Noreg kunne få mest gjennomslag i landbruksforhandlingane, og ikkje i framtidige forhandlingar med land frå Aust-Europa: «de har så diametralt ulike landbruksinteresser i forhold til oss som vel mulig. Det betyr at Norge vil stille seg i en maksimalt uheldig forhandlingssituasjon for jordbruket».⁷

Kort tid før forhandlingane med Noreg formelt blei opna i april 1993, presenterte Europakommisjonen sin respons på den norske medlemskapssøknaden.⁸ Det norske subsidienivået i landbruket blei raskt trekt fram som altfor høgt samanlikna med andre europeiske land, og Kommisjonen meinte landbruket kunne tena på reduserte overføringar og auka effektivitet, til og med i meir avsidesliggjande område. Det blei også peika på at det var om lag like mange sysselsette i norsk landbruk som gjennomsnittleg i EF, men at landbruket berre stod for 1,8 prosent av bruttonasjonalproduktet i Noreg, mot tre prosent i EF.

I svaret viste Kommisjonen forståing for dei særeigne landbruksforholda i Noreg, med kortare vekstsesongar og fleire små gardsbruk. Men dette hindra også strukturrasjonalisering, og Kommisjonen peika ut dei store skilnadane i landbruksvilkåra mellom Noreg og EU som sentrale for vidare forhandlingar:

⁴ St.tidende 1992-93: 1344.

⁵ St.tidende 1992-93: 1343.

⁶ St.tidende 1992-93: 1300.

⁷ St.tidende 1992-93: 1358.

⁸ [Utenriksdepartementet] 1993.

Både produsentprisene innenlands og nivået for direkte støtte i Norge overstiger i betydelig grad tilsvarende priser og støttenivåer innen Fellesskapet. Fellesskapet vil under forhandlingene måtte undersøke om den støtte Norge gir, er forenlig med Fellesskapets virkemidler og regelverk på dette området, herunder retningslinjer for statsstøtte.⁹

Landbruksposisjonar klare – «Fantasifoster» og «Big Bang»

Landbruksdepartementet presenterte forhandlingsopplegget sitt for Utanriksdepartementet i januar 1993, og det var lite å seia på ambisjonane om å få til norske unntak frå EUs landbrukspolitik, både overgangsordningar og meir varige tiltak, mellom anna: «Det må tas sikte på varige ordningar spesielt for korn og melk/melkeprodukter».¹⁰ Forhandlingsleiar i Landbruksdepartementet, Gabriella Dänmark, har innrømme at ein var for optimistiske i forhandlingsstarten, og at ein hadde stor tru på varige unntak frå den europeiske fellespolitikken, framfor eventuelle overgangsordningar som etter kvart skulle tilpassast felles EU-politikk på landbruksområdet.¹¹

To område blei særleg sentrale i landbruksforhandlingane: Gradvis pristilpassing og nordleg landbruk. Desse områda blei også viktigast politisk, allereie i stortingsdebatten etter medlemskapssøknaden kalla til dømes Johan J. Jakobsen nordleg landbruk for eit «fantasifoster».¹²

Gradvis pristilpassing var viktig fordi produsentprisane i Noreg var det doble av det som var tilfelle i EU. Difor ville det vera nødvendig med ein tilpassande overgangsperiode til EU-prisnivå. Spania og Portugal hadde oppnådd slike periodar i sine tilslutningsavtalar,¹³ men etter dette hadde EU blitt ein felles indre marknad, noko som gjorde slike unntak vanskelege å godta for Europakommisjonen.

EU-prisar frå første dag, i staden for gradvis pristilpassing, blei ifølgje Aftenposten døyppt «Big Bang» av dei involverte i Brussel.¹⁴ Teorien om universets opphav i ein veldig eksplosjon var altså noko som blei samanlikna med at søkjarlanda måtte tilpassa seg prisnivået i EU frå første dag.

⁹ [Utanriksdepartementet] 1993: 14.

¹⁰ *Medlemskapsforhandlingar med EF. Landbruk – forhandlingsplattform* (Landbruksdepartementet 1993a: 4).

¹¹ Samtale med Gabriella Dänmark 18.9.2011; Vederhus, 2007: 21.

¹² St.tidende 1992-93: 1344.

¹³ Spania og Portugal blei EF-medlemsland i 1986.

¹⁴ *Enige om distriktstøtte*, Aftenposten 27.2.1994.

Lite posisjonspapir blir til stort hovudposisjonspapir

Det første norske posisjonspapiret på landbruk blei presentert 5. juli 1993.¹⁵ Dette var på fire sider og kravde både overgangsordningar og særordningar for at norsk landbruk skulle kunna overleva i EU-kvardagen. Dokumentet kan sjåast som innleiande for det norske hovuddokumentet på 145 sider med 72 krav, som blei offentleggjort på ein pressekonferanse 8. oktober 1993.¹⁶

I innleiinga i det norske hovuddokumentet blei det minna om at landbruksforholda i Noreg og Norden ville gi nye dimensjonar til den europeiske fellespolitikken, som ikkje var dekkja av eksisterande reglar.¹⁷ Særleg gjaldt dette utfordringane knytte til å driva landbruk i nordleg og arktisk klima. Det blei også gjentatt at landbrukspolitikken var viktig for å sikra busetnad over heile landet, og at Noreg allereie hadde innført tiltak for auka konkurranse i landbrukssektoren og foredlingsindustrien gjennom stortingsproposisjonen *Landbruk i Utvikling*.¹⁸

I posisjonspapiret åtvara Noreg mot dramatiske konsekvensar for det norske landbruket, dersom ein måtte bli del av fellesskapspolitikken utan overgangsordningar: «Implementation [...] without any special arrangements would lead to a dramatic fall in income on Norwegian farms [...] Norwegian farms would be dramatically reduced».¹⁹

Det eine norske hovudkravet var støtte til nordleg landbruk, og i eit notat frå Landbruksdepartementet blei det peika ut som «selve bærebjelken i våre posisjoner».²⁰ Nyvinninga nordleg landbruk skulle, innanfor generelle rammer i den felleseuropeiske landbrukspolitikken, gi arealstøtte, produksjonsstøtte, dyretalstøtte og transportstøtte.²¹ Også Finland og Sverige hadde liknande krav om nordleg landbruk, og det blei eit omfattande samarbeid med nabolanda når det gjaldt dette forhandlingstemaet. Forhandlingsleiar Gabriella Dånmark såg dette som ein fordel, og ho oppmoda landbruksforhandlarane om «å studera

¹⁵ *General position paper on Agriculture* (Landbruksdepartementet 1993b).

¹⁶ *Agriculture. Norwegian position paper* ([Landbruksdepartementet] 1993c).

¹⁷ [Landbruksdepartementet] 1993c: 1.

¹⁸ St.prp. nr. 8 (1992-93).

¹⁹ [Landbruksdepartementet] 1993c: 2.

²⁰ *Besøk Steichen og Øyangen den 22.9.1993* ([Landbruksdepartementet] 1993d).

²¹ [Landbruksdepartementet] 1993c: 4.

nøye det svenskane har gjort, fordi dei er grundige, men stem som finnane, som har same landbrukshaldning som Noreg».²²

Når det gjaldt det andre hovudkravet, ønskte Noreg gradvis pristilpassing i to fasar: ein på to-tre år, i tillegg til ein samla overgangsperiode opp mot 15 år. I eit møte med forhandlingsleiaren for landbruk i Europakommisjonen, Rolf Möhler, på forsommaren i 1993, hadde Möhler uttrykt forståing for det norske behovet for lange overgangsperiodar.²³

Særtilfellet Noreg kravde vidare tid til å få på plass institusjonelle endringar, før ei prisharmonisering med EU kunne begynna: «The price harmonization required will [...] be of a much greater magnitude than has been the case during previous enlargements of the Community».²⁴ Altfor rask implementering av norsk landbruk i fellesmarknaden ville føra til «serious consequences» for den norske marknaden.²⁵ Difor kravde Noreg at ein også skulle halda på grensekontrollane i ein overgangsperiode.

Posisjonspapiret var i det heile nokså omfattande, og presenterte mange krav rundt overgangsordningar, tekniske standardar, statistikk osv. Og ordbruk som «will also be required» og «must also be discussed» går igjen.²⁶ Geir Isaksen, som leia Brusselkontoret til Norges Bondelag i forhandlingsperioden, har sagt at Bondelaget blei overraska over kor offensive dei norske krava verka.²⁷

EU svarar på norske krav – og Noreg svarar tilbake

I Kommisjonen sitt svar 24. november 1993 kom det raskt fram at det ikkje kunne bli noka gradvis pristilpassing for Noreg, men EU-prisar frå første dag. Gradvis tilpassing var ikkje gjennomførleg innanfor den indre marknaden, fordi det ville krevja oppretthalding av grensekontrollane. I tillegg blei kravet om nordleg støtte til heile landet avvist. Posisjonane til Kommisjonen medførte skarpe reaksjonar i den norske opinionen,²⁸ og Noreg såg seg nøydd til å koma med eit nytt posisjonspapir som tok meir grundig føre seg krava om gradvis pristilpassing og nordleg landbruk. I det supplerande posisjonspapiret 17. desember 1993

²² Samtale med Gabriella Danmark 18.9.2011.

²³ Vederhus 2007: 23.

²⁴ [Landbruksdepartementet] 1993c: [19].

²⁵ [Landbruksdepartementet] 1993c: [20].

²⁶ [Landbruksdepartementet] 1993c.

²⁷ Vederhus 2007: 50.

²⁸ Bondelaget kalla til dømes EF-krava umulege (NTB 25.11.1993), mens landbruksminister Gunhild Øyangen omtala situasjonen som vanskeleg (NTB 24.11. 1993).

opna ein med å stadfesta at Noreg aksepterte mål og prinsipp i den felles landbrukspolitikken, men at han ikkje tok omsyn til dei spesielle tilhøva som fanst i nordleg landbruk.²⁹ Noreg såg det også som heilt nødvendig med gradvis pristilpassing til EU-marknaden i ei overgangstid: «Without time for adjustment, the effects upon the Norwegian agricultural sector, including the processing industry, would be dramatic. It would lead to an income loss of a magnitude which would put the maintenance of the Norwegian agricultural production at risk».³⁰

Vidare i posisjonspapiret blei det skildra kor beskytta norsk landbruk hadde vore gjennom direkte støtte og strenge importkontrollar, og at det berre hadde vore ope for utanlandske varer der innanlandsk produksjon ikkje dekkja behovet. Fråveret av konkurranse kunne ikkje berre erstattast av full konkurranse over natta. Krava frå Kommisjonen var rett og slett for vanskelege for Noreg: «No previous applicant country has had to face such a dramatic change in their agricultural policy upon joining the Community. Nor is it usual to introduce such changes overnight within the Community».³¹ Ein overgang utan gradvis tilpassing ville også få alvorlege følgjer for norsk foredlingsindustri: «restructuring the industry too rapidly [...] could result in the closing of processing plants which, had they been subject to a gradual transistion, may have proven viable in a Community context».³²

Nok ein gong åtvara Noreg mot alvorleg inntektssvikt for norske bønder, noko som ville gå hardt utover fellesbudsjettet:

Norwegian farmers currently receive an average of 65 percent of their total revenue from the market, while the remaining 35 percent comes in form of direct payments. The Commission's proposal would reverse this relationship. [...] The gap between Norwegian support levels and Community support levels would have to be bridged during the transitional period. The initial gap is estimated to be one billion ECU. These costs would have to be financed by the Community budget.³³

Kort oppsummert var dei norske krava framleis slik: overgangsperiodar som sikra gradvis marknadsopning og prisharmonisering, og eit viktig verktøy var då å kunna oppretthalda grensekontrollane, stikk i strid med sjølve grunnprinsippet om fri flyt av varer i den indre marknaden.

²⁹ *Supplement Position Paper Norway Agriculture* ([Landbruksdepartementet] 1993e).

³⁰ [Landbruksdepartementet] 1993e: 3.

³¹ [Landbruksdepartementet] 1993e: 4.

³² [Landbruksdepartementet] 1993e: 5.

³³ [Landbruksdepartementet] 1993e: 6.

Frå 24. november 1993 til slutten av januar 1994 var det steile posisjonar, og lite framdrift i forhandlingane. Norske politikarar dreiv aktiv lobbyverksemd i medlemsstatane i denne perioden, for å sikra støtte til norske krav om overgangsordningar før landbruket kunne tilpassa seg prisnivået i EU. Samtidig hadde Noreg også ein strategi om å la Finland føra kampen for nordleg landbruk og gradvis pristilpassing, mykje på grunn av at finnane hadde meir sympati i Brussel, sidan Finland var fattigare økonomisk og ikkje rådde over like store ressursar som Noreg gjorde.³⁴

Slutten av forhandlingane – «You can't get everything»

På nyåret i 1994 kom eit velmeint råd frå Europakommisjonen til dei norske forhandlarane: «You can't get everything».³⁵ EU-landa sin fellesposisjon var framleis full pristilpassing, og «Big Bang» frå første dag, når dei møtte til sluttforhandlingane. «Sett fra vårt ståsted er dette ikke en mulig sluttløsning» var kommentaren frå landbruksminister Gunhild Øyangen 3. februar 1994.³⁶ Dette gjentok ho ei lita veke seinare: «hvis dette blir EUs endelige standpunkt, så kan vi bare slutte å forhandle».³⁷

«Nå er vi i gang!» kunne handelsminister Grete Knudsen slå fast 8. februar 1994, etter at EU mellom anna hadde kome med landbruksposisjonane, og forhandlingane hadde gått inn i sluttfasen.³⁸ I vekene fram mot sluttforhandlingane innsåg nok fleire at det beste ein kunne håpa på var overgangsordningar, og forhandlingsleiinga måtte prøva å klargjera prioriteringane. Noreg hadde to hovudmål i innspurten: å få til overgangsordningar som verna både næringsmiddelindustri og bøndene, og å sikra større permanent støtte til bøndene i heile landet.³⁹ «Nedslående» var handelsminister Knudsen sin kommentar til EU sitt tilbod om støtte til nordleg landbruk 22. februar, og poengterte: «Å trekke grensen for hvem som skal få støtte ved 62. grader nord virker helt kunstig».⁴⁰ EU grunngav dette med at Noreg sjølv hadde trekt grensa ved denne breiddegrada når det gjaldt fisk (meir om dette i neste kapittel).

³⁴ Vederhus 2007: 29.

³⁵ Vederhus 2007: 30.

³⁶ *EU fastholder krav om full pristilpassing*, NTB 3.2.1994.

³⁷ *Øyangen tar landbrukskravene med stor ro*, NTB 8.2.1994.

³⁸ *En vanskelig forhandlingsdag med EU*, Aftenposten 9.2.1994.

³⁹ *Kommisjonen vil dele landbruks-Norge i to*, Aftenposten 21.2.1994.

⁴⁰ *Knudsen: Nedslående jordbrukstilbud fra EU*, NTB 22.2.1994.

24. februar var framleis 42 norske landbruksposisjonar uavklara.⁴¹ I den mykje omtala «superhelga», eller «De røde øynes helg»,⁴² kunne ein ikkje forhandla om så mange spørsmål. Det blei noko EU-sida vann på: «EUs posisjonar vinn fram når ein får kniven på strupen».⁴³ Forhandlingane måtte bli ferdige, avtalane skulle også gjennom godkjenning i Europaparlamentet, og fristen for dette var rett rundt hjørnet.

Forhandlingsleiari Gabriella Dänmark har stadfesta at det var problematisk å starta sluttforhandlingane med ti til tolv hovudkrav som ikkje var rangerte i forhold til kvarandre. Det blei likevel gjort nokre hemmelege prioriteringar som berre få i forhandlingsleiinga visste om, og det gjaldt mellom anna at det ikkje ville koma norsk ultimatum på gradvis pristilpassing. Overgangsordningar med gradvis pristilpassing ville bli ofra til fordel for nordleg landbruksstøtte.⁴⁴

1. mars gav Noreg opp gradvis pristilpassing, og godtok «Big Bang» som siste land i forhandlingane. Gro Harlem Brundtland skriv i sjølvbiografien sin at det «var sterke krefter i EF-kommisjonen [...] som ville forhindre at det ble gitt overgangsperioder».⁴⁵ Som dei andre søkjarlanda valde Noreg til slutt å leggja om forhandlingsstrategien, og heller konsentrera seg om langvarige støttetiltak kontra overgangsordningar. Alf Vederhus skriv at Noreg fekk «i hovudsak same type landbruksløyving som Finland».⁴⁶

Landbruksavtala klar – kritikken hagla

Landbruksminister Øyungen presenterte forhandlingsresultatet som «en ordning som betyr at det sikres et levedyktig landbruk over hele landet».⁴⁷ Regjeringa sikra næringsmiddelindustrien importovervaking av visse landbruksvarer i enkelte overgangsordningar, samt ekstrastøtte til bøndene. Ekstrastøtta måtte Noreg betala sjølv.

Samanlikna med posisjonane frå hovuddokumentet 8. oktober 1993 var resultata i landbruksavtala ikkje samanfallande, og både bondeorganisasjonane og landbruksindustrien var sterkt negative til den norske avtala med EU. Dei frykta at billeg landbruksvarer frå EU

⁴¹ Vederhus 2007: 25.

⁴² *De røde øynes helg*, VG 24.2.1994.

⁴³ Vederhus 2007: 35.

⁴⁴ Samtale med Gabriella Dänmark 18.9.2011; Vederhus 2007: 58.

⁴⁵ Brundtland 1998: 352.

⁴⁶ Vederhus, 2007: 24.

⁴⁷ *Maten blir billig fra første dag*, VG 2.3.1994.

ville velta inn over Noreg og føra til store tap av arbeidsplassar. EU-motstandarane kunne visa til knefall frå regjeringa i to viktige saker: pristilpassing frå første dag og godkjenning av 62. breiddegrad som skiljeline for nordleg landbruk. «Verre enn ventet» var parlamentarisk leiar i Senterpartiet, Johan J. Jakobsen, sin korte kommentar.⁴⁸ «Det viktige er at vi får stor fleksibilitet slik at vi kan bruke forskjellige virkemidler for å ta vare på landbruket», svara landbruksminister Øyangen.⁴⁹ Fakta var at 51 av 72 krav frå hovuddokumentet blei meir eller mindre avviste.

26. og 27. april debatterte Stortinget forhandlingsresultata. Anne Enger Lahnstein slo fast at landbruksavtala framleis var altfor uklar. Kjell Magne Bondevik meinte den norske gjennomsnittbonden ville mista 250 000 kroner i inntekt på grunn av pristilpassing. I tillegg dekkja ikkje nordleg landbruk heile landet, slik kravet var: «Når resultatet likevel på flere punkt er blitt såvidt svakt, illustrerer det hvor vanskelig, for ikke å si håpløst det er å forene Norges spesielle behov med EUs felles politikk».⁵⁰ Lars Sponheim, Venstre, illustrerte det kunstige i nyordninga «nordleg landbruk»:

Grensen for hvilke områder som skal ha rett til støtte [...] ser ut til å gå tvers gjennom f.eks. mitt eget fylke, Hordaland. 22 kommuner faller utenfor, mens landbruket i 12 kommuner ser ut til å ha rett til støtte. Dette er forskjeller som blir skapt av andre årsaker enn ved selve gardsdrifta, for det er det samme vestlandsjordbruket vi finner i alle kommunene.⁵¹

Sponheim meinte regjeringa burde visa at det var både fordelar og ulemper med EU-politikken: «det hadde vært veldig ærlig om en del hadde sagt at EU-medlemskap etter dette forhandlingsresultatet i betydelig grad vil gi et annet jordbruk enn det vi har i dag, men en er villig til å ofre det, gitt alle eventuelt andre fordeler en måtte ha oppnådd».⁵²

Vidare i debatten blei det lagt vekt på det paradoksale i at ein prioriterte områda som hamna inn under kategorien nordleg landbruk, mens område som hadde betre føresetnader for å driva landbruk, og som forsyningsmessig var viktigare for Noreg, ikkje fekk støtte. Syver Berge frå Senterpartiet åtvare mot følgjene av felleseuropeisk landbrukspolitikk, med eit klassisk argument i den norske EU-debatten: «jordbrukarane i Noreg får danskar og hollendarar heilt inn i fjøsdøra frå fyrste dag».⁵³ Seinare i debatten kjem Berge med eit anna argument som

⁴⁸ *Negative reaksjoner på hovedtrekkene i landbruksavtalen: Sterkt press på Regjeringen*, Aftenposten 3.3.1994.

⁴⁹ Aftenposten 3.3.1994.

⁵⁰ St.tidende 1993-94: 3046.

⁵¹ St.tidende 1993-94: 3057.

⁵² St.tidende 1993-94: 3060.

⁵³ St.tidende 1993-94: 3087.

også blir gjentatt av nei-sida i medlemskapsdebatten: «Jordbruksavtalen skal ikkje lenger vere ei sak for Stortinget, men det er byråkratane i Brussel som har det siste ordet».⁵⁴

I todagarsdebatten blei det stadig etterlyst ei endeleg landbruksavtale, der støtteområde, støtteomfang og støttenivå var avklara med Kommisjonen. Dette skulle prega ordskiftet fram mot avstemminga i november. Definisjonen av, og kriteria for, nordleg landbruk var den viktigaste brikkasom måtte på plass i landbruksresultatet.⁵⁵

Forhandlingsavtale – men forhandlingane heldt fram

I stortingsmeldinga med forhandlingsresultatet, som kom i juni 1994, opna regjeringa nok ein gong med å poengtera at det norske landbruket uansett måtte redusera produksjonskostnadane for å etterleva GATT-avtala. Uavhengig av tilknytingsform til EU ville både jordbruket og næringsmiddelindustrien møte utfordringar, alt var ikkje EUs feil. Dessutan blei det åtvare mot at EU-utanforskap kunne gi dette resultatet: «Betydelige prisforskjeller mellom Norge og våre naboland kan gi økt grensehandel og reduserte avsetningsmuligheter for norsk produksjon».⁵⁶

Regjeringa grunngav også kvifor ho hadde gått med på EU-prisar frå første dag: «Dette må ses i sammenheng med en bredere forhandlingsløsning for landbruket der det ble oppnådd et eget støttesystem for Nordlig landbruk og andre gode støtteordninger».⁵⁷

Nordleg landbruk blei presentert som den store norske sigeren på landbruksområdet. Den nasjonale støtta skulle leggjast om, og trappast gradvis ned til samstemming med EU-reglane innan fem år. Men dei nasjonale støtteordningane var framleis ikkje avklara: «Regjeringen prioriterer dette arbeidet meget høyt og legger opp til at støtteordninger og geografisk avgrensning avklares i god tid før folkeavstemningen».⁵⁸ Denne forsikringa kom ein stadig tilbake til i stortingsmeldinga: «Regjeringen legger til grunn at den konkrete utforminga er avklart før folkeavstemningen».⁵⁹

⁵⁴ St.tidende 1993-94: 3112.

⁵⁵ Notat om landbruk i Fiskeri- og kystdepartementet sitt arkiv 1.2.1994.

⁵⁶ St.meld. nr. 40 (1993-94): 191.

⁵⁷ St.meld. nr. 40 (1993-94): 38.

⁵⁸ St.meld. nr. 40 (1993-94): 38.

⁵⁹ St.meld. nr. 40 (1993-94): 194.

I landbruksforhandlingane plasserte norske forhandlarar bonden i sentrum, mens EU-sida fokuserte meir på produkta og vareflyten. I stortingsmeldinga om forhandlingsresultatet prøvde regjeringa å reversera dette, og heller vinna gunsten til folket/forbrukarane (bondeorganisasjonane var det kanskje ikkje håp om å overtyda likevel): «Det er også grunn til å legge vekt på at denne løsningen vil innebære fordeler for forbrukerne gjennom lavere matvarepriser».⁶⁰

I høyringsinnspela til forhandlingsresultatet om EU-medlemskap opna til og med EU-tilhengarane i NHO med å kritisera landbruksavtala: «Forhandlingsresultatet på landbruk er i prinsippet en rammeavtale hvor en rekke sentrale forhold ikke er avklart».⁶¹ Norges Bondelag karakteriserte det som var oppnådd i forhandlingane som «EUs landbrukspolitikk + nordleg landbruk», og peika på at det var Europakommisjonen som skulle ha det endelege ansvaret for å godkjenna og overvaka den norske støtta.⁶² Bondelaget slo fast at «resultatet ligger meget langt fra det Regjeringen krevde», og at det var eit paradoks at norske «innbetalinger vil i stor grad bli brukt til å støtte jordbruket i land der det er atskillig bedre forutsetninger for å drive jordbruk enn i Norge (f.eks. netto-mottakere av EU-støtte som Danmark)».⁶³

Når det gjaldt overgangsordningar, peika Norges Bondelag på at landbruksministeren ved fleire høve hadde sagt at ei overgangsordning med gradvis pristilpassing ville vera ein føresetnad for norsk medlemskap. I tillegg nytta Bondelaget ordlyd som likna den regjeringa sjølv hadde brukt i hovudposisjonsdokumentet frå oktober 1993:

Norges Bondelag vil igjen påpeke at ikke noe land noen sinne har foretatt en umiddelbar åpning av et så regulert marked som det norske matvaremarkedet. Ved siden av de konsekvenser som er mer og mindre overskuelige, vil det med stor sannsynlighet oppstå «sjokkeffekter» som ikke har vært overskuet av noen.⁶⁴

26. juli 1994 presenterte landbruksminister Gunhild Øyangen ei avtale om nordleg landbruk som innebar nasjonal støtte til landbruk nord for 62. breiddegrad og tilgrensande område i sør, i alt rundt 53 prosent av landbruksarealet. Problemet med at nordleg landbruk berre dekkja litt over halvparten av arealet blei slått hardt ned på av EU-motstandarane. Det kunne oppstå indre spenningar og grenseproblem mellom område som låg innanfor og utanfor retten til å få støtte gjennom nordleg landbruk-ordninga.

⁶⁰ St.meld. nr. 40 (1993-94): 39.

⁶¹ St.meld. nr. 40 (1993-94): 460.

⁶² Vederhus 2007: 37.

⁶³ St.meld. nr. 40 (1993-94): 464.

⁶⁴ St.meld. nr. 40 (1993-94): 469.

Forhandlingsleiar Gabriella Danmark meiner Noreg hadde det beste sluttresultatet samanlikna med dei andre søkjarlanda, Noreg hadde fått klarare reglar på varig støtte, og hadde ein større «dråpe»⁶⁵ på kartet. Det var også fleire mulegheiter til støtte utanfor «dråpen»: «Det blei endå viktigare å få på plass støtte etter at overgangsordningane fall, og ein oppnådde nok meir i støtte til nordleg landbruk på grunn av det».⁶⁶

Folkeavstemminga nærma seg – avtala ikkje endeleg

Nei til EU leverte i august 1994 si motmelding til stortingsmeldinga om medlemskapsavtala, med kraftig kritikk av at regjeringa selde eit forhandlingsresultat for landbruket som ikkje var på plass: «Det bør i seg selv være et tankekors at regjeringen siden 9.3.94 har «solgt» et forhandlingsresultat som ennå ikke foreligger».⁶⁷

Fram mot avstemminga i november arbeidde regjeringa vidare med korleis landbruksstøtta skulle organiserast i Noreg. For den norske debatten var det viktig å få fram landbruksvilkåra på lengre sikt. Dette var betente tema, og utover hausten 1994 blei det lagt lokk på forhandlingane der det ikkje sleppte ut informasjon til opinionen. I september 1994 endra den norske strategien seg nok ein gong, frå å fokusera på varige støtteordningar til å handla om eit støtteprogram for berre 1995.⁶⁸

I stortingsmeldinga som informerte om forhandlingsresultata blei spørsmåla om landbruksstøtte til heile landet lova å vera endeleg avklara før avstemminga. Som med dei distriktpolitiske støtteprogramma i førre kapittel, blei det ikkje slik. Men samanlikna med forhandlingane om fisken, måtte landbruket finna seg i å spela andrefiolin.

⁶⁵ På noregskartet fekk støtteområda form som ein dråpe.

⁶⁶ Samtale med Gabriella Danmark 18.9.2011.

⁶⁷ *Norge og EU. Virkninger av medlemskap i Den europeiske union* (Nei til EU 1994: 153).

⁶⁸ Vederhus 2007: 41.

6.

FISKERI: «BERRE FISKEN IGJEN»

Dramatiske år er tittelen på statsminister Gro Harlem Brundtland sin sjølvbiografi frå forhandlingsåra, og kan også passa fint som tittel på historia om fiskeriforhandlingane i EU/EØS-tilnærminga: både i 1991 og i 1994 var forhandlingane nær kollaps på grunn av norske fiskerikrav.¹ Allereie i 1990 var den norske fiskerihaldninga fastsett: «Vi krever fri handel for fisk i hele EØS [...] og vi vil klart avvise EFs krav om nye kvoter i norske farvann».² Fiskeri blei etter kvart halde utanfor EØS-runden, saman med landbruket. Fisken hadde stått igjen som hovudproblemet i forhandlingane, og heile EØS-prosjektet hadde vore i ferd med «å havarere».³

Fiskeri har hatt stor betyding for norsk økonomi, og var Noregs tredje største eksportnæring i 1993.⁴ Heile 90 prosent av produksjonen blei eksportert til ein verdi av 16,6 milliardar kroner, og fleire stader langs norskekysten var fiske einaste leveveg.⁵ Noregs forhold til EU på fiskeriområdet hadde vore gjennomført med ei årleg, bilateral avtale sidan 1978. Tettare økonomisk samarbeid blei sett på som ikkje-kontroversielt, så lenge det ikkje gjekk utover nasjonal suverenitet – og over til overnasjonal kontroll.⁶

Regjeringa varsla tidleg at EU måtte møte krav om norsk råderett over fiskeressursane, viss ikkje ville ein bryta medlemskapsforhandlingane eller la vera å anbefala eit forhandlingsresultat til folket.⁷ Å utnemna nei-mannen Jan Henry T. Olsen til fiskeriminister i 1992 var eit bevis på at regjeringa meinte alvor med denne utgangsposisjonen: «Gros beskjed var: det Jan Henry kan kjøpa, kan me gå for».⁸

Noreg ville eventuelt blitt ei fiskeristormakt i eit utvida EU, men unionen var heller ikkje frå før ukjend med store fiskerinasjonar; både Spania og Portugal kjempa iherdig for

¹ *Så var det bare fisken igjen*, Aftenposten Aften 2.3.1994.

² Brundtland 1998: 248.

³ Bjartnes og Skartveit 1995: 86.

⁴ Tatham 2009: 179; Redmond (red.) 1997: 151.

⁵ St.meld. nr. 40 (1993-94): 42.

⁶ Tatham, 2009: 178.

⁷ *EF må godta våre fiskerikrav*, Aftenposten 10.10.1992.

⁸ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

fiskeriinteressene sine i det europeiske samarbeidet. Desse interessene var venta å hamna i konflikt med norske interesser. Spanske og portugisiske farvatn var prega av manglande ressursar, på grunn av overfiske gjennom mange år. Og omsynet til arbeidsledige fiskarar, som var viktige veljarar, spela ei sentral rolle i politikken i desse landa, noko som også kom til å prega Noregs møte med spanjolar og portugisarar i forhandlingane om EU-medlemskap.

EU-søknad sendt – fisken blir hovudtema

I orienteringa om søknaden åtvara statsminister Brundtland komande forhandlingsmotpartar: «Det er å håpe at EF ikke denne gang, som i 1972, undervurderer betydningen av fiskerispørsmålene for Norge».⁹ I stortingsdebatten retta Anne Enger Lahnstein kritikk mot Brundtland: «EF undervurderte fiskerienes betydning for Norge, hevder statsministeren om 1972. Nei, det var ikke EF, men den norske regjeringen [...] som undervurderte motstanden og selvstendighetstanken i det norske folk. Det gjør Regjeringen denne gangen også».¹⁰

Også blant dei ivrigaste EU-tilhengarane, som Fridtjof Frank Gundersen frå Framstegspartiet, var fiskeriregima noko ein ikkje likte ved ein eventuell medlemskap: «Ulempen er at vi samtidig må underkaste oss EFs fiskeripolitikk».¹¹ Fleire representantar uttrykte uro på vegner av norske fiskarar, ein frykta meir stordrift (som i landbruk) og at garantiane for dei historiske fiskerettane til norske kystfiskarar var trua.

Erik Solheim, SV, viste til EØS-forhandlingane nokre år tidlegare, då ei samla fiskenæring hadde sagt nei til EØS. Solheim trudde ikkje dette kunne betrast denne gongen.¹² Gunnar Skaug, Arbeidarpartiet, prøvde derimot å løfta fram ein fordel for norsk fiskerinæring ved eventuell medlemskap: «For fiskeriene vil medlemskap gi bedre markedsadgang og mulighet til å øke foredlingen».¹³

Det var knytt spenning til fiskeriminister Jan Henry T. Olsen sitt innlegg i debatten om søknaden: «Både i gangene og i salen ser jeg mange spente ansikter som lurar på hva fiskeriministeren skal si i en debatt som dette. Jeg skal da bare gå rett på».¹⁴ I innlegget skildra Olsen ein norsk fiskeripolitikk som nytte respekt over heile verda, og samanlikna han

⁹ St.meld. nr. 40 (1993-94): 428.

¹⁰ St.tidende 1992-93: 1301.

¹¹ St.tidende 1992-93: 1287.

¹² St.tidende 1992-93: 1292.

¹³ St.tidende 1992-93: 1308.

¹⁴ St.tidende 1992-93: 1336.

med den europeiske fellespolitikken: «EF må i praksis vise at de er i stand til en mer forsvarlig forvaltning av ressursene i havet».¹⁵ Det kunne nesten verka som om det var EU som søkte om opptak i eit norsk fiskeriregime, dette blei det også murra om frå EU-hald ved fleire høve utover i forhandlingane. Men, fiskeriministeren hadde trua på norsk styrke i fiskeriforhandlingane, og kom med ein lovnad: «Vi er en stor fiskerinasjon, og vi har kraft til å endre fiskeripolitikken i EF på vesentlige områder».¹⁶

Ein tydeleg skeptisk Peter Angelsen, Senterpartiet (seinare fiskeriminister i Bondevik 1-regjeringa), retta mistanke mot fiskeriminister Olsen sitt nei-standpunkt: «jeg har vanskelig for å se logikken i at man er med på å søke om medlemskap når man er mot medlemskap».¹⁷ Angelsen åtvara mot at det kunne vera taktisk spel frå Arbeidarpartiet si side, og at Olsen etter kvart ville visa seg som ja-mann.

Posisjonar klare – «ingen fisk å gi»

Europakommisjonen stadfesta Noreg si rolle som fiskeristormakt i sitt svar på den norske søknaden: Med Noreg som medlem ville EU få både ein større fiskeflåte (17 prosent auke) og fleire fiskarar (10 prosent auke).¹⁸ Noreg fekk ros for sin strenge forvaltnings- og kontrollpolitikk, men samtidig peika det seg ut fleire problem som måtte takast opp i forhandlingane: utkast av fisk (praktisert i EU, men ulovleg i Noreg), ordninga med salsorganisasjonar måtte tilpassast regelverket i unionen (ved oppretting av produsentorganisasjonar i staden), norske pristilskot var ikkje i samsvar med fellespolitikken (som transporttilskot), EU-harmonisering av tolltariff overfor tredjeland og innføring av EU-prisar.

Nokre problem blei streka under som større enn andre: Gjensidig tilgang til ressursar og farvatn blei trekt fram som «et av de mest problematiske områder», mens produksjon av fiskeolje og –mjøl, som var forbode i EU, blei omtala som «det særlige problem».¹⁹ Før forhandlingane hadde starta hadde Noreg allereie erfaringar med at EU tradisjonelt ville kopla marknadstilgang med kvotekrav.

¹⁵ St.tidende 1992-93: 1336.

¹⁶ St.tidende 1992-93: 1336-1337.

¹⁷ St.tidende 1992-93: 1338.

¹⁸ [Utenriksdepartementet] 1993:17.

¹⁹ [Utenriksdepartementet] 1993:18.

I møte med Europakommisjonen hadde norske forhandlarar møtt forståing for at fiskeriforhandlingane ville vera viktige for Noreg, men samtidig meinte EU-sida at EU-skeptiske norske fiskarar ikkje kunne få styra forhandlingane mellom partane.²⁰

Ved overlevering av det første posisjonspapiret i juli 1993 fekk fiskeriminister Olsen raskt tilnamnet «No Fish-Olsen», etter å ha gitt beskjeden om at Noreg ikkje hadde ein einaste fisk å gi til EU.²¹ Gro Harlem Brundtland hadde ved offisiell forhandlingsstart i april sagt at ho ikkje ville støtta ei EU-avtale utan at Olsen tilrådde dette, og dermed hadde ho gitt fiskeriministeren ei slags vetofullmakt i forhandlingsleiinga.²²

I posisjonspapiret opna ein med å slå fast at Noreg og EU i det minste hadde felles forståing for kva nøkkelspørsmål som burde takast opp i forhandlingane, og som i distrikts- og landbruksforhandlingane blei dei norske særtrekka ved fiskerinæringa trekt fram: «store avstander, en flåte med i hovedsak små fartøyer, spredt bosetting og betydelige avstander til markedene».²³

Posisjonspapiret var på knappe sju sider, og tok opp følgjande tema: ressursar, forvaltningspolitikk, særtrekk, marknadstilgang og marknadsorganisering. Kort sagt gjaldt dei norske krava: kontroll over eigne ressursar og forvaltning, ingen tilgang for utanlandske fiskarar i norske farvatn og tilgang for norske aktørar i fellesmarknaden.

I delen om ressursar blei det slått fast at kystbefolkninga var avhengige av stabile vilkår i næringa. Noreg la vekt på prinsippet om relativ stabilitet som avgjerande for å sikra god kvotefordeling. Det vil seia at fiskeressursane skulle fordelast i samsvar med historiske rettar. I tillegg trekte ein fram at kystfiskarane måtte sikrast sitt tradisjonelle fiske i farvatna innanfor tolv nautiske mil. Noreg åtvara mot eit scenario der det ikkje var noka tilknyting mellom dei som kjøpte fiskefartøy og kystbefolkninga, og frykta det kunne undergrava relativ stabilitet. Ein måtte hindra kvotehopping, der norske rettar blei uthola av utanlandske etableringar i Noreg som fiska norske kvotar.

Vidare ønskte Noreg å vera modell for komande fellesforvaltning: «virkemidler og regler som

²⁰ Notat i Fiskeri- og kystdepartementet sitt arkiv 22.4.1993.

²¹ *Norsk posisjonspapir om fiskerier* ([Fiskeridepartementet] 1993a); Brundtland 1998: 333.

²² *Forhandlingsstart i dag: Gro sier nei til EF*, VG 5.4.1993.

²³ [Fiskeridepartementet]1993a:6.

anvendes i norske farvann, er tilpasset de rådende økologiske særtrekk [...] EFs interesser vil være godt tjent med en fortsatt anvendelse av de reguleringsiltak som gjelder».²⁴ Og, dei norske særtrekka burde sikrast gjennom nærleiksprinsippet: «Ved å delegere ansvar [...] til nasjonalt og regionalt nivå, vil en oppnå større effektivitet og legitimitet».²⁵

I delen om marknadstilhøva kravde Noreg tilgang til EU-marknaden, både for fisk og fiskeprodukt. Noreg meinte også at den eksisterande norske marknadsordninga ikkje var basert på offentlege overføringar, men at systemet med salsorganisasjonar derimot sikra «en helhetlig og effektiv kontroll av opplysningar om fangst, landingar og sal av fisk».²⁶ Heile omsetjingssystemet blei løfta fram som eit viktig ledd i ein overordna norsk distriktspolitikk. Og norske forhandlarar slo fast: «En tilfredsstillende løsning for Norge må bygge på fiskerinæringens behov for en markedsorganisering som tar hensyn til de permanente trekk ved norsk fiskerisektor».²⁷

Under eit besøk på Røst i oktober 1993 uttrykte fiskerikommissæren at EU likevel ikkje ville krevja fisk av Noreg som vilkår for medlemskap. Ei slik utsegn vakte oppsikt, men kommissæren hadde rett i sine ord.²⁸ Fram til dess var det ikkje lagt fram noko fiskekrav mot Noreg, kva som ville koma etter kvart var ikkje det kommissæren hadde snakka om.

Nytt norsk posisjonspapir – umulege krav?

Som på dei to andre problemområda i medlemskapsforhandlingane: Noreg kom etter kvart med meir konkrete detaljar også på fiskeriområdet. 12. november 1993 blei det lagt fram heile tre posisjonsdokument på til saman 55 sider, med følgjande tema: bevarings- og forvaltningsspørsmål, marknadsorganisering og strukturtiltak.²⁹

I innleiinga viste Noreg forståing for at utviding av unionen med ein stor fiskerinasjon som Noreg kunne bli ei utfordring for den felles fiskeripolitikken. Samtidig blei det varsla at resultatet av fiskeriforhandlingane ville vera avgjerande for å vinna støtte i den norske opinionen.

²⁴ [Fiskeridepartementet] 1993a: 3.

²⁵ [Fiskeridepartementet] 1993a: 5.

²⁶ [Fiskeridepartementet] 1993a: 6.

²⁷ [Fiskeridepartementet] 1993a: 7.

²⁸ - *EF merkes knapt av fiskerne*, Aftenposten 24.10.1993.

²⁹ *Norwegian Position Paper On Fisheries. Conservation and Management Issues* ([Fiskeridepartementet] 1993b); *Norwegian Position Paper On Fisheries. Market Arrangements* ([Fiskeridepartementet] 1993c); *Norwegian Position Paper On Fisheries. Structural Measures* ([Fiskeridepartementet] 1993d).

Om den norske forvaltninga blei det åtvare mot å skilja ulike tiltak frå einannan, tiltaka utgjorde ein heilskap som gav optimal utnytting av tilgjengelege fiskeressursar. Og, Noreg ønskte ikkje å gi frå seg kontrollen over ressursane nord for 62. breiddegrad og dei årlege forhandlingane med Russland om felles bestandar.³⁰

I delen om marknadsorganiseringa la ein vekt på ulikskapen mellom norsk og europeisk fiskeripolitikk. På kontinentet var marknaden tilrettelagt for sal av fersk fisk, i Noreg blei mesteparten av fisken levert til fiskeforedlingsindustrien (for til dømes produksjon av fiskeolje og fiskemjøl).³¹ I lys av dette kom det også forsvar av salsorganisasjonane som nødvendige i marknadsreguleringa, der seks etablerte salslag sytte for påboden førstehandsomsetjing. Nok ein gong la ein vekt på at organiseringa av den norske fiskemarknaden ikkje var basert på statleg støtte, og at lovgivinga verken var i konflikt med, eller dekkja av gjeldande regelverk i EU. I delen om strukturtiltak blei det lagt vekt på kor viktig det var å leggja til rette for offentleg støtte som ikkje var i strid med konkurransereglar.³²

Frå EU-landa kom det meldingar om at Noreg hadde nytta provoserande ordbruk i desse dokumenta, og særleg opplegget for forvaltning i nord blei oppfatta som negativt: «Norway's position is that Community management [...] should not extend to Norwegian waters north of 62 degrees N».³³ Journalist Aslak Bonde kommenterte dei nye norske krava i Aftenposten:

krav som det i utgangspunktet er helt umulig å få gjennomslag for [...] Kravet om å få beholde den formelle kontrollen over den norskarktiske torsken i Barentshavet er det mest interessante. Det strider mot myndighetenes opprinnelige forhandlingsstrategi: Helt fra den dag Gro Harlem Brundtland gjorde det klart at hun gikk inn for EF-medlemskap har det vært sagt at Norge denne gangen ikke skulle gjøre samme feilen som sist - vi skulle ikke be om varige særordninger.³⁴

Nokre dagar seinare kom følgjande åtvaring frå Bonde: «Hvis de ikke snart begynner å jenke sine krav, kan det hende at det aldri blir noe forhandlingsresultat - ei heller folkeavstemning om EF».³⁵

³⁰ [Fiskeridepartementet] 1993b: 20.

³¹ [Fiskeridepartementet] 1993c: 1.

³² [Fiskeridepartementet] 1993d.

³³ [Fiskeridepartementet] 1993b: 20.

³⁴ *Brisker seg i Brussel*, Aftenposten 20.11.1993.

³⁵ *Skyhøy profil i EF-forhandlingene*, Aftenposten 24.11.1993.

Før jul blei det meldt at fiskeriminister Jan Henry T. Olsen kjempa i ein «formidabel motbakke», og viss ikkje Olsen møtte meir fleksibilitet hos EU i forhandlingane, låg det «an til et NEI fra hans side».³⁶ Veslejulaftan oppsummerte NTB forhandlingsstatus, og meldte at Europakommisjonen ønskte å strekkja seg langt for å imøtekoma norske krav, men Noreg måtte til gjengjeld «bøye seg for at EF rent formelt har forvaltningsansvaret».³⁷ For Kommisjonen sin del var det likevel fare for å bli overkjørt av EFs medlemsland, som først skulle begynna behandlinga av norske krav utpå nyåret.

Ved årsskiftet begynte norske forhandlarar å forstå at hovudkrava deira ikkje ville bli akseptert, og ei nedprioritering av tolvmilssona og relativ stabilitet kunne bli aktuelt i forhandlingane. Det var difor inga plutselig overrasking at det tidleg i 1994 kom fram at også Kommisjonen avviste alle sentrale krav i fiskeriforhandlingane: «Kommisjonen er lite innstilt på å gå med på spesialordninger for Norge [...] Særlig norske krav som innebærer at EU må endre sin fiskeripolitikk har provosert Brussel».³⁸ Og, fleire problemområde blei trekte fram, som organiseringa av fiskesalslaga: «Problemet for EU er at de norske salgslagene er organisert slik at alle fiskere er bundet av reglene som gjelder for dem».³⁹ I EU var det lagt til grunn eit omvendt prinsipp, der det var friviljug medlemskap i produsentorganisasjonane. Stod ein utanfor organisasjonane var ein ikkje underlagt reglane.

Ved inngangen til februar månad venta Noreg framleis på fellesposisjonar frå EU-hald, samtidig som EU meinte at Noreg viste liten vilje til å prioritera mellom vesentlege og mindre viktige ting i forhandlingane.⁴⁰

Klar, ferdig, forhandlingsmaraton! – Spania og Irland i vegen for avtale

Lenge var det uvisst kva tid fiskeriforhandlingane kunne starta. Og då dei endeleg var i gang, var det mykje som tydde på at langvarige forhandlingar var i vente: «Inntil videre» stod det på fiskeriministeren si hotellbestilling i Brussel.⁴¹ Ein kan oppsummera norske krav ved forhandlingsinnspurten i februar 1994 slik: full nasjonal råderett over ressursane nord for 62. breiddegrad, garanti for at tolvmilssona var norsk for all framtid, rett til å nekta utlendingar å

³⁶ *Jan Henry i motbakke*, VG 15.12.1993.

³⁷ *EF-året bedre enn fryktet*, NTB 23.12.1993.

³⁸ *Ingen forståelse for norske krav*, Dagens Næringsliv 7.1.1994.

³⁹ Dagens Næringsliv 7.1.1994.

⁴⁰ Notat i Fiskeri- og kystdepartementet sitt arkiv 1.2.1994.

⁴¹ *Olsen: Fortsatt ikke en fisk å gi*, NTB 25.2.1994.

investera i norske fiskefartøy, samt ikkje gi EU tilgang til meir fiske i norske farvatn.⁴² At ein kravde nasjonal råderett i havet nord for 62. breiddegrad, blei derimot brukt mot Noreg i landbruksforhandlingane (som vist i førre kapittel), til stor irritasjon for den norske forhandlingsleiinga: EU viste til norske posisjonar i fiskeriforhandlingane, og tilbydde berre støtte nord for denne breiddegrada i landbruksforhandlingane.⁴³

Det hadde vore spenning knytt til spanske ressurskrav, og fiskeriminister Olsen varsla ved forhandlingsstart at: «Vårt største problem er Spanias krav om fiskekvoter».⁴⁴ EU-medlemslanda Spania og Portugal hadde store fiskeflåtar og arbeidsledige fiskarar som følgje av svinnande fiskeressursar i eigne område. For at norske fiskeprodukt skulle få tilgang til EU-marknaden, måtte ein difor innstilla seg på å tilby EU-flåten ressurstilgang i norske farvatn. Spania hadde sidan forhandlingsstart prøvd å få bilaterale avtalar med Noreg, men frå norsk side var det viktig å få isolert spanske krav frå resten av EU-sida. Mangelen på justeringar av fiskeri i medlemskapstraktatane for Spania og Portugal seinhausten 1993, gjorde at Spania valde å blokkera utforminga av fellespolitikken i EU når det gjaldt fisken.

I medlemskapsforhandlingane hadde spanjolane lite forståing for at Noreg skulle kunna velja å la vera å utnytta sine eigne fiskeriressursar (i tråd med det norske prinsippet om relativ stabilitet), utan å måtta avstå overskot til andre medlemsland med overkapasitet (som Spania). For Noreg blei dilemmaet difor korleis ein skulle kunna unngå at Spania pressa fram veto i forhandlingane, utan at Noreg måtte gi frå seg kvotar. Og då sluttforhandlingane starta var det Spania som blokkerte EU sine forhandlingsposisjonar, med sine krav om ressurstilgang i norske farvatn.

28. februar 1994 gjentok fiskeriminister Jan Henry T. Olsen sitt etter kvart velkjente krav på ein internasjonal pressekonferanse: «Alle bør skjønne nå at Norge ikke har noen fisk å gi».⁴⁵ Då landbrukskapitlet blei avslutta natt til 2. mars, var det berre fisken som stod igjen. Og lite tydde på ei kjapp avklaring. Utfordringane var å «finne en vei rundt frontkollisjonen mellom Olsens "ikke en fisk" og de spanske kvotekravene».⁴⁶

⁴² *Nordisk sprekk i forhandlingsinnspurten*, NTB 10.2.1994.

⁴³ *Knudsen: Nedslående jordbrukstilbud fra EU*, NTB 22.2.1994.

⁴⁴ *Olsen forsvarer hvalfangsten i EU-parlamentet*, NTB 21.2.1994.

⁴⁵ *Fristen sprakk, men partene på glid*, Aftenposten 1.3.1994.

⁴⁶ *EU-innspurten blir ny maraton*, NTB 4.3.1994.

6. mars kom det krav frå EU om ein kvote på 36.000 tonn norsk fisk for utanlandske fiskarar, noko som førte til forhandlingsstopp den påfølgjande dagen. Heime i Noreg sat statsministeren og følgde situasjonen i Brussel tett: «Våre forhandlere registrerer at det sprer seg et inntrykk i korridorene av at det er rimelig at Norge gir noen ressurser».⁴⁷ Noreg blei fleire gonger bedne om å gi konsesjonar, for å skapa framdrift i forhandlingane.

8. mars føreslo Noreg ei felleskvote for EU på nokre tusen tonn, som gradvis skulle aukast, sjølv om media meinte det var umuleg for regjeringa å gi fisk «uten å tape ansikt» i norsk opinion.⁴⁸ Noreg gav til slutt etter for enkelte EU-krav, og gjekk med på å gi nokre konsesjonar, og norske journalistar kunne melde om ei politisk, og historisk, heilomvending i Brussel 9. mars: «i natt ble fiskeriminister Jan Henry T. Olsen EU-tilhenger. Ikke nok med det – han hadde like i forveien innrømmet at han har mer enn en fisk å gi EU. Han hadde tilbudt hele 2000 tonn».⁴⁹ Erik Solheim, SV, var kjapt ute med kommentar: «Hvis Regjeringen gir bort fisk, har man holdt folket for narr. Det er stikk i strid med hva man gikk til valg på».⁵⁰ Dette var noko både Brundtland og Olsen frykta ville koma frå medlemskapsmotstandarane.

Frå EU-hald klarte ein ikkje å bli einige om svar på det norske utspelet, og Spania av slo eit kompromissforslag som blei lagt fram. EU måtte finna saman om ein samla posisjon, og det blei semje om å utsetja forhandlingane med Noreg éi veke.

15. mars starta ein opp forhandlingane att, og Noreg tilbydde til slutt ei symbolsk auke i kvotefordelinga, som EU og særleg Tyskland tvang Spania til å godta.⁵¹ Spørsmålet rundt forvaltning nord for 62. breiddegrad blei det viktigaste for Noreg, men då Noreg trudde avtala var i hamn, etter å ha sikra ein overgangsperiode fram til 1998 for forvaltninga i nord, kom EU med eit krav om å få fiska makrell i norsk sone. Kravet ville medføra at fleire tusen tonn makrell i Nordsjøen skulle over til irske fiskarar.⁵² «Irland igjen» skreiv statsminister Brundtland om utspelet, irane hadde også kome med krav i EØS-forhandlingane nokre år i førevegen.⁵³ No var alle andre forhandlingskapittel avslutta, noko som kan forklara at det irske makrellkvotekravet i tolvte time gjorde det muleg for EU å pressa Noreg meir på dette

⁴⁷ Brundtland 1998: 357.

⁴⁸ *VG mener: Underlig i EU*, VG 8.3.1994.

⁴⁹ *Klokken 02.30 i natt; Ja-mann*, VG 9.3.1994.

⁵⁰ *Klar for ny EU-natt*, VG 9.3.1994.

⁵¹ Tamnes 1997: 243-245.

⁵² Bjartnes og Skartveit 1995: 204.

⁵³ Brundtland 1998: 363.

eine punkt. Forhandlingsleiar Torben Foss fortel: «Alle pressa på for å få ei avtale, Jan Henry var under eit veldig press, alle andre var jo ferdige».⁵⁴ Heime i Noreg var statsministeren i utgangspunktet skeptisk til å akseptera dei irske krava, men blei overtala av fiskeriministeren (som hadde fått si vetofullmakt).

16. mars var forhandlingsmaratonen på tre veker over, og forhandlingsleiar Grete Knudsen song nok ein gong i pressesalen i Brussel: «Jeg er en liten lofottorsk, som lurar på om jeg er norsk, eller kanskje spansk, eller kanskje spansk, eller kanskje, kanskje spansk. Jan Henry har du gitt meg bort, eller var det kun en liten mort, til Spania, til Spania, til Spania-a-a».⁵⁵ I dagboka si skreiv Knudsen derimot noko anna: «Jeg hadde også en annen tale. Den slapp jeg å holde, men det var den forberedte».⁵⁶ Knudsen hadde ikkje venta at Noreg ville klara å få på plass ei avtale innan fristen.

«Norske fiskere taper 100 millioner på ”makrell-gave”» skreiv NTB 16. april, etter å ha snakka med generalsekretæren i Fiskebåttredernes Forbund: «Makrellfisket – som er Norges nest største fiskeri etter torsken – er blitt salderingsposten i EU-forhandlingene».⁵⁷ Avisa Nordlys dreiv etter kvart aktiv kampanje mot EU frå leiarplass, og skreiv følgjande etter avtala var ferdigforhandla: «Regjeringen bør innrømme at det ikke er på grunn av fiskeriene at Norge skal bli medlem av EU».⁵⁸

I EU pusta ein derimot letta ut: «Vi har oppnådd en god avtale med Norge, en avtale som sikrer de norske fiskeriinteressene på en slik måte at folket kan gi den sin tilslutning», meinte formannen i Ministerrådet, Theodoros Pangalos.⁵⁹

Debatt om medlemskapsavtala – usemje om fisken

I norsk opinion vaks usemja om resultata i medlemskapsavtala: «Løsningen var på flere punkter i overkant av det jeg trodde vi kunne oppnå», sa fiskeriminister Jan Henry T. Olsen, mens leiar i Norges Fiskarlag, Einar Hepsø, sa følgjande: «Dette er en dårlig avtale, og den er verre enn vi hadde fryktet».⁶⁰ Fiskeriavtala hadde til slutt tolv hovudpunkt: fiske nord for 62.

⁵⁴ Samtale med Torben Foss 28.9.2011.

⁵⁵ Bjartnes og Skartveit 1995: 177.

⁵⁶ *Grete's EU-dagbok*, Bergens Tidende 19.3.1994.

⁵⁷ *Norske fiskere taper 100 millioner på ”makrell-gave”*, NTB 16.3.1994.

⁵⁸ [Leiar], Nordlys 21.4.1994.

⁵⁹ *Uvisst om endelig avtale*, Aftenposten 16.3.1994.

⁶⁰ *Norge blir delt på midten med avtalen*, Aftenposten 17.3.1994.

breiddegrad, fiskekvotar, irregulært fiske, marknadstilgang, fiskesalslaga, tolvmilssona, relativ stabilitet, kvotehopping, råstofftilgang, sild, strukturpolitikk og Svalbard-sona.

Thorbjørn Jagland, Arbeidarpartiet, sette standarden for optimistane i den polariserte debatten på Stortinget i kjølvatnet av avtala: «Våre forvaltningsregler for fiskeriene vil nå bli EUs forvaltningsregler».⁶¹ Anne Enger Lahnstein var ueinig: «Makt flyttes fra kystens folk, med lokal kunnskap ervervet gjennom generasjoners erfaringer, og fra norske folkevalgte organ til Brussel og byråkratiet der».⁶² Erik Solheim åtvara mot tap av fiskeriarbeidsplassar, mens Kjell Magne Bondevik generelt var kritisk til fiskeriløysinga, sjølv om det var positivt at ein vann tilgang for «all fisk og alle fiskeprodukter på alle EU-markeder fra tiltredelsesdagen».⁶³ Lars Sponheim omtala norsk fisk som «del av vår nasjonalformue», og meinte EØS var eit betre alternativ, fordi det gav «rimelig markedsadgang for fisk kombinert med full nasjonal råderett over ressursene».⁶⁴

Dag Jostein Fjærvoll frå Kristeleg Folkeparti åtvara mot EU-politikk på fiskeriområdet: «Bestandene i EU-farvann er hardt nedfisket. EUs fiskeflåte har stor overkapasitet og dessuten kontrollrutiner som er helt utilfredsstillende».⁶⁵ Johanne Gaup frå Senterpartiet skisserte avtala slik: «Overgangsordninger er kun en utsettelse i tid og ingen garanti mot tap av råderetten over våre ressurser [...] Vi stoler ikke på at EU i framtiden vil føre en bærekraftig forvaltning av våre ressurser på hav og på land».⁶⁶

I sitt innlegg hevdar fiskeriminister Jan Henry T. Olsen at prinsippet om relativ stabilitet låg fast i avtala, og at EU hadde erkjent at dette var viktig for Noreg: «Det betyr i klartekst at vi sikrer vår «eiendomsrett» til vår andel av fiskeressursene».⁶⁷ Olsen heldt fram å forsvare avtala, og at det var EU, og ikkje Noreg, overgangsperiodane var meinte for: «EU skal få tid til å tilpasse sine ordninger til våre».⁶⁸ Og, fiskeriministeren forsikra at regjeringa ikkje ville ha tilrådd avtala viss det var slik at Noreg mista råderetten over fiskeressursane.

Peter Angelsen kom tilbake til mistanken han hadde lufta halvtanna år tidlegare: «Etter

⁶¹ St.tidende 1993-94: 3022.

⁶² St.tidende 1993-94: 3026.

⁶³ St.tidende 1993-94: 3046.

⁶⁴ St.tidende 1993-94: 3057.

⁶⁵ St.tidende 1993-94: 3144.

⁶⁶ St.tidende 1993-94: 3173.

⁶⁷ St.tidende 1993-94: 3071.

⁶⁸ St.tidende 1993-94: 3071.

statsrådens innlegg her i dag har jeg vanskelig for å forstå at han noensinne kan ha vært imot norsk medlemskap i EU. Ingen reservasjoner hadde fiskeriministeren». ⁶⁹ Angelsen etterlyste også ei endeleg avtale, og at det ikkje var godt nok at det først skulle forhandlast om innpassing av norske reglar til EU-reglar etter at Noreg var blitt medlem. Dette var det fleire representantar som nemnde, og Angelsen meinte regjeringa no spela «russisk rulett» med fiskerinæringa, «og det med mer enn én patron i magasinet». ⁷⁰

At Noreg til slutt måtte gi fisk, blei også kritisert av fleire, som Rolf Ketil Bjørn frå SV, som gav «No Fish-Olsen» tilnamnet «temmelig mange tonn fisk Olsen». ⁷¹ Lars Gunnar Lie frå Kristeleg Folkeparti var meir sakleg, men meinte dei norske hovudkrava på fiskeriområdet ikkje hadde vunne gjennom i forhandlingane: det var ikkje sikra råderett over norske fiskeressursar, kvotar var gitt til andre land, det var ikkje noko garanti for sikring av fisket innanfor tolvmilssona i framtida, og norsk lovgiving som hindra utanlandske oppkjøp av fiskefartøy og -rettar ville forsvinna. ⁷²

Stortingsmelding og motmelding – fisken i sentrum

I eit notat frå Europakommisjonen om medlemskapsavtala, presentert i juni 1994, stod det at «it was recognized that Norway has developed a sophisticated and efficient fisheries policy». ⁷³ I regjeringa si stortingsmelding om avtala blei det hevda at Noreg hadde fått gjennomslag for mykje i fiskeriatvata: Avtala hadde gitt Noreg tollfri tilgang for all fisk og fiskeprodukt, og regjeringa håpa tilgangen til europeisk marknad ville ha meir å bety for folket enn at nokre avgrensa kvotar i norske hav var gitt til EU. Regjeringa såg også føre seg at foredlingsindustrien kunne ekspandera, og viste til den danske foredlingsindustrien som opplevde sterk vekst etter at Danmark fekk tollfri tilgang til EU-marknaden på 1970-talet. ⁷⁴

I stortingsmeldinga skisserte regjeringa fleire mulege, framtidige løysingar, som til dømes (mine uthevingar i sitata):

- «Norge har fått *tilfredsstillende sikkerhet* for at fiske i 12-milssonen også i fremtiden

⁶⁹ St.tidende 1993-94: 3073.

⁷⁰ St.tidende 1993-94: 3090.

⁷¹ St.tidende 1993-94: 3074.

⁷² St.tidende 1993-94: 3085.

⁷³ *Note from the European Commission on the outcome of the accession negotiations with Norway* (European Commission 1994: 4).

⁷⁴ St.meld. nr. 40 (1993-94): 400.

vil bli forbeholdt norske fiskere».⁷⁵

- «et system med fisketillatelse, som nå er **under utarbeidelse** i EU [...] kun fartøyer som har tradisjonelle fiskeaktiviteter å vise til da vil få fisketillatelse».⁷⁶
- «Det **arbeides med et forslag** [...] bl.a. for å forhindre kvotehopping».⁷⁷
- «Ved et norsk EU-medlemskap vil de norske fiskesalgslagene **i hovedsak kunne opprettholde** sin virksomhet som i dag».⁷⁸
- «fri adgang til Norges viktigste eksportmarked for fisk og fiskeprodukter vil innebære at de mange kystsamfunn som er avhengige av fiskesektoren **kan få** en betydelig bedret næringsutvikling».⁷⁹

Denne språkbruken, som skildra uløyste forhandlingsområde, blei etter kvart eit lett offer for medlemskapsmotstandarane i den norske EU-debatten fram mot folkeavstemminga.

Hovudargumentet til regjeringa var at Noreg som medlem kunne øva «direkte innflytelse og delta med full tyngde» i den felles fiskeripolitikken.⁸⁰ Dette kom ein også stadig tilbake til i stortingsmeldinga. Innføring av utkastforbod i Nordsjøen blei til dømes trekt fram som ei muleg «norsk» endring av fellespolitikken, men dette var heller ikkje endeleg avklara med EU.

Trass i lovorda frå regjeringa, reaksjonen frå Fiskarlaget var krystallklar i høyringa: «Norges Fiskarlag må på det sterkeste beklage, og sterkt ta avstand fra at regjeringen [...] har gitt fra seg råderetten [...] til å forvalte fiskeressursene i samtlige norske fiskerifarvann».⁸¹

Fiskarlaget meinte det heile stod i «grell kontrast» til statsministeren sin lovnad før forhandlingane om framleis norsk kontroll over naturressursane. Konklusjonen frå Fiskarlaget var: «avtalen er fullstendig uakseptabel [...] Avtalen mellom Norge og EU innebærer at den norske regjeringen for all framtid oppgir Norges rett til å forvalte de mest verdifulle naturressursene nasjonen rår over, fiskeressursene».⁸²

Nei til EU si motmelding oppsummerte fiskeriatvalla slik: Avtala gav ikkje Noreg varige unntak, EU skulle ta over forvaltninga av havområde og ressursar, EU skulle avgjera

⁷⁵ St.meld. nr. 40 (1993-94): 42.

⁷⁶ St.meld. nr. 40 (1993-94): 42.

⁷⁷ St.meld. nr. 40 (1993-94): 44.

⁷⁸ St.meld. nr. 40 (1993-94): 45.

⁷⁹ St.meld. nr. 40 (1993-94): 237.

⁸⁰ St.meld. nr. 40 (1993-94): 46.

⁸¹ St.meld. nr. 40 (1993-94): 449.

⁸² St.meld. nr. 40 (1993-94): 450.

fastsetjing av nasjonale kvotar, tilgang til farvatn skulle styrast av EU, tida på overgangsordningar kunne bli korta ned og felleserklæringar heldt ikkje som garanti for framtidig utvikling av fiskeripolitikken.⁸³ Dei få gjennomslaga, som norsk kontroll over forvaltninga i nord, blei kommenterte slik: «De overgangsordninger som er avtalt er av begrenset varighet og av relativt mindre interesse».⁸⁴

Ei motmelding er eit godt namn, for samanlikna med stortingsmeldinga, verka det som om Nei til EU og regjeringa såg to vidt forskjellige avtalar i same avtale. Kven som hadde rett er vanskeleg å vurdere, kven som «fekk rett» er derimot enklare. Men, problemområda distrikt, landbruk og fisk hadde alle overlevd sjølve medlemskapsforhandlingane. Norsk forhandlingsstrategi hadde kanskje lukkast?

⁸³ Nei til EU 1994: 167.

⁸⁴ Nei til EU 1994: 175.

7.

FORHANDLINGAR – I SKJERINGSPUNKTET BRUSSEL/NORSK OPINION

Dei tre problemområda – distrikt, landbruk og fiske – representerer tre ulike løp i forhandlingsperioden 1993-94. Dei norske forhandlingsstrategiane på dei tre områda var også ulike, i tillegg til at det var mykje som var ulikt i det ein til slutt hadde fått gjennomslag for i forhandlingsresultata.

Den norske strategien kjem tydelegast fram i framlegginga av posisjonspapir undervegs i forhandlingane. Først eit kort presenterande posisjonspapir, deretter eit meir utførleg teknisk posisjonspapir. Felles for problemområda i dei tre føregåande kapitla er at Noreg ikkje endra på krava/posisjonane sine etter kvart som ein la fram det andre, og nokre gonger det tredje, posisjonspapiret. Saman med utspel i media undervegs («ingen fisk å gi») viser dette at Noreg sine strategiar ofte handla om å ikkje flytta seg frå utgangsposisjonane, før ein eventuelt aksepterte EU-krav heilt til slutt i forhandlingane. I møte med opinionen går ein då frå det eine til det andre «plutseleg over natta», og dette blir presentert i media som at Noreg fråvik krava sine når det først er noko som står på spel i forhandlingane. Gjennom arkivstudia og intervju forstår eg at dette var interne strategiar. Ute i den norske opinionen, dei som skulle avgjera om medlemskap var noko for Noreg eller ikkje, var det dei steile norske posisjonane i forhandlingane som blei formidla frå Brussel, fram til det plutseleg endra seg i forhandlingsinnspurten i mars 1994.

Forhandlarane utarbeidde opningsposisjonar, og når dei var framlagde, var det viktig å vurdere konsekvensane av eventuelle justeringar av desse. Det finst også gode grunnar til at Noreg ikkje flytta seg mykje frå utgangsposisjonane sine undervegs. Mellom anna ville slike flyttingar vera umulege å trekkja tilbake, og kvar posisjonsendring ville difor bli endeleg.

Sjølv om det tok tid å presentera norske posisjonspapir på dei tre problemområda, viste opningstalen til forhandlingsleiar Bjørn Tore Godal 5. april 1993 at ein hadde klare posisjonar allereie då. Godal ville at EU skulle ta meir omsyn til distriktsområda med låg folketettleik og

kaldt klima, at nye norsktilpassa ordningar innanfor den felles landbrukspolitikken ville trengast og at EU måtte betra den felleseuropeiske fiskeripolitikken.

Overordna mål – fisken føre landbruket føre distrikta

«Den grunnleggjande strategien var at Noreg var avhengig av Europa, viss ein såg på tala for import og eksport.»¹

Ein tydeleg overordna norsk forhandlingsstrategi var fråverande. Å i det heile klara å få på plass ei medlemskapsavtale var kanskje det viktigaste når alt kom til alt? Det har også blitt etterlyst manglande politisk leiarskap i forhandlingane, og at balansen mellom ein offentleg medlemskapsdebatt og effektive forhandlingar blei vanskeleg for den norske regjeringa.² I slike forhandlingar bør ein ha ei realistisk oppfatning av kva som er muleg å få til, og det bør prioriterast strengt og vera muleg å endra posisjonar undervegs. Alf Vederhus skriv at dette ser ut til å ha mangla, særleg under landbruksdelen av forhandlingane:

det var ein lang periode utan at ein gjorde strategiske vurderingar på kva som var viktig og mindre viktig i forhandlingane. Dette gjeld perioden frå oktober 1993 til ut i februar 1994 [...] Det vart også sagt at ein gjekk til den avsluttande superhelga utan ei klar rangering av dei viktigaste norske forhandlingsposisjonane samla sett for alle forhandlingsområda.³

Det ser ut til at det innanfor dei ulike forhandlingsområda var nokså klart kva som var dei viktigaste sakene: støtteformer tilpassa distrikt med låg folketettleik, handlefridom i nasjonal distriktpolitikk, gradvis pristilpassing til fellesmarknaden, støtte til nordleg landbruk, marknadstilgang, fiske nord for 62. breiddegrad og tildeling av fiskekvotar. Men, det verkar som Noreg sleit med å finna ut kva som var dei prioriterte posisjonane av alle desse. Fleire i forhandlingsapparatet etterlyste også ei A- og B-liste over norske krav. At ein stilte med fleire krav i sluttforhandlingane, som framleis var uprioriterte, er teikn på at ein ikkje hadde ein overordna forhandlingsstrategi.

Ein kan likevel spora enkelte hovudkrav. I eit notat frå Landbruksdepartementet blei støtte til nordleg landbruk peika ut som sjølv «bærebjelken i våre posisjoner».⁴ Men den bærebjelken gjaldt ikkje når ein såg alle forhandlingsområda under eitt, som Bjørn Tore Godal fortel: «Alt

¹ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

² Samtale med Gabriella Danmark 18.9.2011; Vederhus 2007.

³ Vederhus 2007: 19.

⁴ [Landbruksdepartementet] 1993d.

var viktig, men fisk var viktigast fordi det blei mest kritisk med tanke på opinionen».⁵ Aslak Bonde såg også dette: «Fisk var viktigare enn landbruk, det var ingen tvil om at fisk hadde høgast prioritet».⁶

På landbruk visste ein at ein ville tapa. Sverige følgde ikkje norske krav og Finland droppa felleskrava med Noreg til slutt. På landbruksområdet hadde ein også mindre forventingar enn på fiskeri. Det kunne ikkje samanliknast med fisk. På landbruksområdet ville løysinga vera farga av det Finland ville oppnå, difor kunne ein ikkje bruka altfor mykje ressursar på den forhandlingsdelen.⁷

Det blei heile tida halde fram at ein måtte sjå distriktsforhandlingane i lys av forhandlingane om landbruk og fisk. Men det er vanskeleg å spora prioriteringar dei imellom. Samtidig var det slik at når det gjaldt landbruk og fiskeri, var det ikkje muleg å få eit like godt resultat som i distriktspolitikken, fordi regelverka i EU på dei områda var så gjennomarbeidde.

At fisk var viktigast, kan forsvarast i lys av historia. Både i 1972 og 1994 trong Noreg meir tid enn dei andre søkjarlanda på grunn av forhandlingar om fiskeriordninga.⁸ Allereie i forsøket på å skapa ein europeisk jordbruksorganisasjon på 1950-talet, «Den grønne planen», hadde landbruk blitt «ofra» for fisk i forhandlingane. Noreg ville ha fisk med i samarbeidet, og sjølv om verken eit slikt samarbeid eller «Den grønne planen» aldri blei noko av, er det illustrerande for betydinga primærnæringane har spela i norsk europapolitikk.⁹

Ved slutten av medlemskapsforhandlingane engasjerte statsminister Brundtland seg stadig meir i det som skjedde ved forhandlingsborda i Brussel. Aslak Bonde har følgjande karakteristikk av den overordna strategien: «Gro hadde nokre tankar om kva som måtte til, og korleis ein skulle få det til».¹⁰ Men ved forhandlingsstart hadde Brundtland gitt frå seg vetofullmakta til fiskeriministeren, og sidan fisken stod igjen som siste uløyste forhandlingsområde til slutt, blei det slik at fiskeriministeren fekk avgjera om Noreg skulle dra i land ei avtale eller ei. Det at den overordna leiaren i politiske Noreg, statsministeren,

⁵ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

⁶ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

⁷ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

⁸ Tamnes 1997: 155.

⁹ Eriksen og Pharo 1997: 135-37.

¹⁰ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

ikkje hadde det endelege ordet til slutt, er også bilete på at Noreg mangla ein overordna strategi.

Aslak Bonde fortel om ein «fram-og-tilbake-strategi»: I byrjinga var ein veldig opptatt av å ikkje krevja varige særordningar, så var det ein periode ein skulle vera veldig tøffe, så blei det ein periode der ein var meir fleksible. I sluttforhandlingane var den norske planen å vera «sterk i målsetjingane, men mjuk i verkemidlane».¹¹ Sterke overordna målsetjingar skulle gi mykje meir fleksibilitet, som vidare skulle gi rom for diplomatiet. Her ser det ut som realpolitiske klareringar har måtta vika for ideelle politiske målsetjingar.

Det kan hevdast at Noreg sikra fornorsking av *acquis* innanfrå, mellom anna med oppretting av nye målområde i fellespolitikken rundt strukturmidlar på distriktsområdet. Men i fiskeriforhandlingane, som fleire meinte hadde forrang i forhandlingane, var det slik at eventuell fornorsking ville koma etter at Noreg hadde blitt medlem. Fleire medlemskapsmotstandarar hevda dette var dårlege garantiar. Og det at ein ikkje skulle kjempa om unntak denne gongen, som ein hadde gjort i 1972, fungerte ikkje heilt etter planen i 1994 heller: Noreg kjempa for unntak på fleire område.

Strategiutviklinga – distrikta føre landbruket føre fisken

«EU hadde ein god regionalpolitikk, men fiskeri hadde størst symbolkraft. Der var Noreg ei stormakt, og kunne stilla krav. På landbruk stod me med lua i handa, der var me ikkje ei stormakt».¹²

Dei tre forhandlingsområda som er undersøkte her, utgjorde berre tre av dei 19 forhandlingskapitla det blei forhandla om. Men det var dei viktigaste fordi dei var dei mest problemfylte. Likevel representerte dei tre ulike måtar å forhandla på, forhandlingsområda hadde ulike utgangspunkt og resultat blei også ulike.

Noreg klarte ikkje å koma med prioriteringar før superhelga i månadsskiftet februar/mars 1994. Statsminister Gro Harlem Brundtland var, saman med rådgivaren Jonas Gahr Støre, urolege for at dei tre andre søkjarlanda kunne avslutta forhandlingane sine 1. mars, og bad norske forhandlarar vera budde på at sluttspurten kunne koma: «Da er sjansen for ubehagelige

¹¹ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

¹² Samtale med Hanne Skartveit 26.9.2011.

overraskelser mindre. Det var den strategien vi la opp til».¹³

Som nemnt i bakgrunnskapitlet om medlemskapsforhandlingar, bør ein forhandlingsstrategi leggja til rette for at ein oppfyller følgjande fem krav: rangering (1), definert smertegrense (2), unngå å gjera seg marginale i forhandlingane (3), framdrift (4) og rett tidspunkt for kompromiss (5).

I distriktsforhandlingane konsentrerte norske forhandlarar seg etter kvart om tre hovudområde i forsøket på å *fornorska* fellespolitikken: EU måtte utvikla støtteformer som var tilpassa distrikt med låg folketettleik, i tillegg til at Noreg ønskte handlefridom i nasjonal distriktspolitikk og prioritering av dei nordlege fylka. Krava frå Noreg var ikkje rangerte (1), men dei unngjekk å gjera seg marginale (3) ved å føreslå nye støtteformer for område som enno ikkje fanst i EU. Det var i forhandlingane om strukturmidlar til norske distrikt med låge folketal, ein kan seia ein lukkast best i å få tilpassa EU-regelverket dei norske særtrekka.

I landbruksforhandlingane hadde Noreg to overordna krav: Støtte til nordleg landbruk og gradvis pristilpassing. På seinhausten 1993 kunne ein mellom anna lesa at «det vil være tilnærmet umulig å anbefale en tiltredelsesprotokoll uten overgangsordninger».¹⁴ Det norske subsidienivået i landbruket blei raskt trekt fram av Europakommisjonen som altfor høgt samanlikna med andre europeiske land. Men, den norske strategien var å ikkje krevja endringar i marknadsordningane i EU, men heller la eit særnorsk/nordisk støtteprogram koma som tillegg. Noreg sitt hovudmål om å sikra permanent støtte til bøndene i heile landet blei møtt med EU-tilbod om støtte berre til landbruket nord for 62. grader nord. Forhandlingsleiar Gabriella Dänmark syntest det var vanskeleg: «Me hadde litt for mange problem: Støttenivået og desse overgangsordningane for næringsmiddelindustrien og tollvernet».¹⁵

Noreg skal ha starta sluttforhandlingane med fleire krav som ikkje var innbyrdes rangerte (1). At Noreg til slutt måtte godta EU-prisar frå første dag (det frykta «Big Bang»), og at det ikkje kom ultimatum mot dette, viste at den «definerte smertegrensa» (2) Noreg hadde forfekta ikkje var reell, og for å unngå å gjera seg marginale (3) godtok Noreg kravet. Det var nok rett

¹³ Brundtland 1998: 352.

¹⁴ Status i medlemskapsforhandlingene – landbruk ([Landbruksdepartementet 1993f]).

¹⁵ Samtale med Gabriella Dänmark 18.9.2011.

tidspunkt (5) for å godta dette, for å sikra framdrift (4) måtte landbrukskapitlet avsluttast.

For di fisken stod igjen. Danmark oppsummerer slik:

Forhandlingsteknisk var det overgangsordningar regjeringa burde ha følgd opp mykje tettare, ein skulle ikkje ha gitt seg. Det skapte stor utryggleik for både næringsmiddelindustrien og bøndene. Det blei uvisse rundt kor mykje støtte ein kunne få til norsk landbruk, samtidig som ein ville få eit stort prisfall.¹⁶

I fiskeriforhandlingane varsla regjeringa tidleg at EU måtte møte krava om norsk råderett over fiskeressursar, viss ikkje ville Noreg bryta medlemskapsforhandlingane. Også blant EU-tilhengarane var det mange som ikkje likte den felleseuropeiske fiskeripolitikken. Slik kan ein seia at Noreg hadde ei klart definert smertegrense (2) i forhandlingane, men kravet om å ikkje gi éin fisk hindra samtidig framdrift (4) i forhandlingane, og ein kan også stilla spørsmål om kor vidt Noreg kom med sitt kompromissforslag (5) i seinaste laget. Og då var den førehandsdefinerte (og medieskapte «No Fish»-haldninga) smertegrensa (2) forlaten.¹⁷

Den norske strategien endra seg etter kvart som ein likevel tilbydde konsesjonar i fiskeriforhandlingane, eller ein godtok å «dela landet i to» når det handla om støtte til distrikt og landbruk. Oppsummert så kan det jo hevdast at i og med at Noreg oppnådde ei medlemskapsavtale, så hadde ein lukkast med forhandlingsstrategien. Men som vist over er det berre enkelte element i det som skal utgjera ein vellukka forhandlingsstrategi som blir oppfylte på dei ulike problemområda. Det norske forhandlarar lukkast mest med, var å unngå å gjera seg marginale i forhandlingane (3) når det storma som verst.

I forhandlingane verkar det som Noreg presenterte opningsposisjonar som ikkje var opne for justeringar. Ein av grunnane til dei strenge posisjonane var sjølvstendig den sterke motstanden i folket mot medlemskap, særleg frå bonde- og fiskeorganisasjonane som representerte interessene i problemområda. Men då EU ikkje ville møte desse strenge krava, måtte ein justera den norske strategien, og ei rekkje konsesjonar blei til slutt gitt. Her ser ein at det brått skifta frå at norsk opinion fekk prega norske posisjonar, til å møte internasjonale krav.

Det kan verka som norske forhandlarar hadde venta meir «gi og ta» i medlemskapsforhandlingane. Men både EU og dei andre søkjarlanda oppfatta ofte Noreg som

¹⁶ Samtale med Gabriella Danmark 18.9.2011.

¹⁷ Samtale med Torben Foss 28.9.2011.

«sta og urokkeleg».¹⁸ Noreg blei fleire gonger bedne om å gi konsesjonar, for å skapa framdrift i forhandlingane, som journalist Aslak Bonde skreiv i ein kommentar: «Hvem vil vel anstrenge seg for å imøtekomme en forhandlingsmotpart som ikke er villig til å gi noe som helst?»¹⁹

I samband med at fisken stod igjen, har Gro Harlem Brundtland skrive følgjande om strategiplanen: «Nå gjaldt det å bruke fantasi».²⁰ Endring av strategi ville i dette tilfellet ha mykje å seia for korleis avtala ville bli oppfatta i opinionen, noko fiskeriministeren også tenkte om å likevel gi konsesjonar: «det betyr at jeg gir fisk, og det vil jeg ikke skjule».²¹ Utfallet av fiskeriforhandlingane følgde tidlegare erfaringar frå tilsluttings- og EØS-forhandlingar: «når fiskeriområdet blir stående igjen blant de siste spørsmålene som forhandles, blir toleransen spesielt liten. Da må det ofres noe på fiskerisiden for at avtalene skal komme i havn».²²

***Acquis* eller særkrav – eller midt imellom**

«Norges tredje søknadsrunde var som de tidligere preget av dobbelthet mellom ønsket om integrasjon og behovet for å skjerme bestemte samfunnsområder».²³ I utgangspunktet var det ikkje muleg å be om varige unntak fra *acquis*, men praksis var likevel noko anna.

I posisjonspapira, både i distrikts-, landbruks- og fiskeriforhandlingane, blei dei norske særtrekka poengterte og lagt vekt på: Store geografiske avstandar, med spreidd busetnad, vanskelege klimatiske forhold og enkelt kystfiske. Noreg hadde på førehand varsla at dei skulle følgja EU-reglane, og ikkje søkja om unntak og særlysingar i forhandlingane. Likevel ser me at det i forhandlingane i 1993-94 blei viktig å peika på kor sær Noreg var, og kor dramatisk det kunne bli for dei norske særtrekka i eit utvida EU. Dette blir stadfesta i samtalar med dei som var involverte i forhandlingane, som Fred-Olav Sørensen fortel: «Det var viktig å visa EU kor lite busetnad det var i distrikta og kor krevjande klimaet var, og ein bygde opp om det heile vegen».²⁴

¹⁸ Vederhus 2007: 56.

¹⁹ *Skyhøy profil i EF-forhandlingene*, Aftenposten 24.11.1993.

²⁰ Brundtland 1998: 355.

²¹ Brundtland 1998: 358.

²² Claes og Tranøy (red.) 1999: 225.

²³ Pharo 1999: 34.

²⁴ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

Ved å godta *acquis* gjekk norske forhandlarar i staden inn for å *fornorska* EU-samarbeidet. Dette var ny taktikk høvesvis 1972-strategien, som hadde handla mykje om å sikra norske unntak. I distriktsforhandlingane ønskte Noreg at EU skulle ta inn område med spreidd busetnad og låge folketal som område med rett til mottak av strukturmidlar. Men i staden for at dei kom inn under kriteria som sikra den maksimale støtta, oppretta EU eit nytt målområde. Forhandlingsleiar Fred-Olav Sørensen fortel at det ikkje ville vore akseptabelt med ei forhandlingsløyising kor dei fire nordlegaste fylka ikkje fekk noka form for støtte. Då ville det blitt forhandlingsbrot.²⁵ EU såg nok her at Noreg var uforsonlege, og det kan ha mjukna opp EUs haldning.

Landbruksspørsmåla var på førehand venta å bli ekstra vanskelege, og det var på dette området EU sin fellespolitikk var aller mest omfattande. Allereie i starten av landbruksforhandlingane kom det fram at norske forhandlarar hadde eit mål om unntak. Forhandlingsleiaren har mellom anna forklart korleis dei hadde studert særordningane som Spania og Portugal hadde fått til i sine medlemskapsavtalar. I posisjonspapira kravde Noreg både overgangs- og særordningar. Ein kan mellom anna lesa at EU må gi varige ordningar for Noreg knytt til korn- og mjølkeproduksjon, og overgangsperiodar på 15 år blei også føreslått. Den strenge ordbruken i posisjonspapira, med «will also be required» og «must also be discussed», vitnar ikkje om eit land som ville godta eit felles regelverk.

Etter å ha mottatt landbrukssvara frå Europakommisjonen hausten 1993, som av slo både gradvis marknadsopning og prisharmonisering, heldt Noreg likevel fram med å forsvare desse krava både i media og i endå eit nytt posisjonspapir. I tillegg var det viktig å kunna halda på grensekontrollane, noko som var stikk i strid med sjølve kjerneprinsippet om fri flyt av varer i den indre EU-marknaden. Anders Bjartnes og Hanne Skartveit oppsummerte norsk forhandlingsstrategi slik: «kunne nederlaget vært unngått gjennom et annet forhandlingsopplegg frå norsk side? Det er lite trolig. Pristilpasning fra første dag var gjort til et hellig prinsipp av frikonkurransens voktere i EU-kommisjonen».²⁶

Noreg fekk lov til å halda fram med nasjonal støtte, i tillegg til den fellesfinansierte støtta til nordleg landbruk, men nasjonal støtte måtte opphøyrast etter overgangsperiodar på 5-7 år.²⁷

²⁵ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

²⁶ Bjartnes og Skartveit 1995: 198.

²⁷ Tatham 2009: 178.

Ordninga med nordleg landbruk blei presentert som eit varig unntak, men det var likevel ingen garanti for dette. Støttekriteria skulle ein dessutan forhandla om seinare.

I fiskeriforhandlingane blei EU tidleg gjort merksame på at forhandlingsresultatet ville vera avgjerande for å vinna støtte i den norske opinionen. Og fiskeriministeren meinte den norske fiskeripolitikken, som hausta lovord over heile verda, skulle bli modell for EU sin komande politikk på området. Saman med «ingen fisk å gi»-utspel, vitna dette om lite *acquis*-venleg forhandlingsretorikk.

Fleire overgangsordningar blei forhandla fram på fiskeriområdet, mellom anna når det gjaldt utanlandsk eigarskap av norske fiskefartøy. Forhandlingsleiar Torben Foss har skildra korleis Noreg freista å få til eit unntak her, ved «å videreføre regelen om at minst 60 % av eierne av et fiskefartøy må være norske statsborgere og ha bosted i landet. Dette ville i så fall vært et varig unntak fra to av de fire frihetene».²⁸ Noreg fekk ikkje eit slikt varig unntak.

Det var den førehandsvarsla fornorskinga norske forhandlarar hadde satsa mest på. I stortingsdebatten om medlemskapsavtala, prøvde handelsminister Grete Knudsen å leggja vekt på at Noreg no kunne vera med på å endra EUs politikk innanfrå når det gjaldt dei tre problemområda: «Ved et norsk EU-medlemskap vil særlige forhold ved vårt landbruk og vår regional- og fiskeripolitikk bli en integrert del av EUs politikk og dermed også prege EUs fremtidige virksomhet på nettopp disse områdene. EU har fått en nordisk dimensjon».²⁹ I tillegg freista norske forhandlarar å omgå Brussel-politikken ved å visa til nærleiksprinsippet, og at nasjonale og regionale styringsnivå ville oppnå både meir effektivitet og legitimitet i utføringa av fellespolitikken.

For Noregs del var det viktig å få mest muleg av det særnorske med i tiltredingstraktaten, då ville eventuelle endringar krevja samrøystes vedtak i Rådet. Dersom ein ville gjera vedtak i til dømes fiskerirådsmøta, trong det berre kvalifisert fleirtal, og då kunne Noreg som lite medlemsland med mindre stemmevekt mista kontrollen over fiskerilovgivinga. Eit medlemsland kunne dermed ikkje beskytta seg i rådsmøta mot uønska lover ved hjelp av vetobruk.

²⁸ Foss 2011: 27.

²⁹ St.tidende 1993-94: 3157.

Heilt frå første dag hadde regjeringa hevda at ein skulle unngå «samme feilen som sist», ved å ikkje presentera særkrav.³⁰ Og strategien med å arbeida for at norske særtrekk i staden blei del av EU-regelverket, og ikkje vanskelege unntak, nådde fram på enkelte punkt både når det gjaldt landbruk og fisk. (For ikkje å gløyma særprotokollen om norsk kontroll over petroleumsressursane, som nemnt i innleiinga). Det blei forhandla fram overgangsperiodar og løyvd nokre unntak for kortare periodar, men det blei ikkje gitt permanente unntak frå *acquis*. I nokre tilfelle kravde det oppfinnsamme løysingar, som opprettinga av målområde 6 for område med låg folketettleik i distriktsforhandlingane.³¹ Og nyordninga med nordleg landbruk blei forhandla fram i den felles landbrukspolitikken. Statsminister Gro Harlem Brundtland hadde rett, på ein måte, i at norske forhandlarar hadde lukkast i å fornorska EU.

Bjørn Tore Godal fortel at «særordningar er ikkje eit språk som slår an. Derimot, det å prega regelverksutviklinga i EU, og gi den norsk stempel ved å få aksept for kriterium som fungerer som ei særordning, berre at det har blitt ein del av *acquis*, det er noko anna».³² Aslak Bonde ser det annleis når det gjaldt norske særkrav: «Ein enda litt der ein sa ein ikkje skulle enda».³³

Likevel, i 1972 hadde det vore fleire mulegheiter for særordningar, fordi det europeiske samarbeidet ikkje var så tett. I 1994 var det eit grunnprinsipp i den indre marknaden, som var så innarbeidd, at det var uhyrlyt å koma med særkrav. Då var det bortimot ei dødslinje i forhandlingane, slik det blei på landbruk, kor den norske landbrukskvardagen hadde måtta innfinna seg som del av EU-kvardagen som nytt medlemsland.

Norsk opinion kontra Brussel – to ulike klodar

«Kva som var akseptabelt i Brussel, og kva som ville vera akseptabelt i Noreg, det var regjeringa sitt dilemma heile vegen. Det var redsel for at det skulle bli like opprivande som i ’72, noko det på mange måtar også blei, sjølv om det ikkje blei stilt kabinettsspørsmål».³⁴

Symbolkrafta til norske distrikt med bønder og fiskarar kunne ikkje undervurderast frå norsk side i forhandlingane. Dei som skulle forhandla på vegner av Noreg på desse områda i Brussel var klar over kva det hadde å seia for opinionen. Samtidig forplikta det å innleia forhandlingar

³⁰ *Brisker seg i Brussel*, Aftenposten 20.11.1993.

³¹ Granell 1995: 120-121.

³² Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

³³ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

³⁴ Samtale med Hanne Skartveit 26.9.2011. I 1972 hadde statsminister Trygve Bratteli stilt kabinettsspørsmål føre folkeavstemminga om EF-medlemskap.

at ein måtte forsøka å koma til semje med EU. I dette tilfellet hadde til og med Noreg tatt initiativet til forhandlingane. Det blei eit krysspress på norske forhandlarar, og vissa om at folket i folkeavstemminga ikkje ville godta ei dårleg avtale utgjorde heile tida eit bakteppe.

Robert D. Putnam sin teori om «to-nivå-spel» kan fungera som forklaring her:

forhandlingsapparatet opererte på eit nivå som var i skjeringspunktet mellom det nasjonale og det internasjonale nivået.³⁵ Og «win-settet», eller forhandlingsløysingane, måtte kunna aksepterast både internasjonalt og nasjonalt.

Noko anna som skapte uvisse for norske forhandlarar var, som tidlegare nemnt, at 49 av stortingsrepresentantane hadde varsla at dei ville nytta seg av eventuelle mindretalsrettar om ei folkeavstemming skulle enda med eit ja-fleirtal. Dette kunne dei gjera som ein fjerdedel av Stortinget, som var det ein trong for å blokkera ei eventuell suverenitetsavståing til EU. Sjølv om motstanden mot medlemskap heile vegen var stor i Noreg, viste samtidig målingar at dei fleste trudde det uansett ville bli medlemskap til slutt. Våren 1992 viste til dømes ei ScanFact-måling at heile 78 prosent av dei spurde trudde Noreg ville bli EU-medlem i løpet av dei ti neste åra.³⁶

I avstemmingsåret hadde også den norske sjølvkjensla fått eit oppsving med olympiske vinterleikar på Lillehammer. Samtidig hadde Den europeiske fellesskapen skifta namn til Den europeiske union, og «ordet union klinger ikke godt i norske ører».³⁷ Dessutan spela den sterke nasjonalidentiteten inn, som resultat av den relativt korte tida Noreg hadde vore sjølvstendig stat.³⁸ Norske medlemskapstilhengarar prøvde å visa til at EU handla om samarbeid mellom sjølvstendige land, men lukkast ikkje i stor grad. Om møta med nei-sida sine argument i debattar skreiv Brundtland: «Det var ikke enkelt. Vi var på hver vår klode».³⁹ Hanne Skartveit fortel at EU-debatten handla mest om suverenitet: «Det var ikkje ein realitetsdebatt, men ein symboldebatt».⁴⁰

Når det gjaldt dei tre førehandsdefinerte problemområda i forhandlingane, blei dei stadig tatt opp i media og i stortingsdebattane undervegs, som sett i dei føregåande kapitla. Det var på desse områda slaget skulle stå, det var «opplest og vedtatt at det ikke er mulig å få et flertall i

³⁵ Putnam 1988.

³⁶ Bjartnes og Skartveit 1995: 98.

³⁷ Brundtland 1998: 365.

³⁸ Jenssen og Valen (red.) 1996: 143.

³⁹ Brundtland 1998: 374.

⁴⁰ Samtale med Hanne Skartveit 26.9.2011.

Norge til å si ja til medlemskap med mindre man får en medlemskapsavtale som sikrer [...] fisk, landbruk og distrikt».⁴¹

At Noreg etter kvart klarte å få innpass for distrikt med låge folketal som eige kriterium med rett til støtte frå strukturfonda, fekk uansett ikkje same merksemda som landbruk og fisk i opinionen.

Det kan sjå ut som den felles landbrukspolitikken var så gjennomregulert at det ikkje var store rom for å fremja norske særkrav i forhandlingane. Med Gunhild Øyangen som landbruksminister var det dessutan ikkje særleg god dialog med Norges Bondelag. Øyangen hadde eit landbrukspolitisk syn som innebar å få på plass strukturendringar i landbruket, og ho hadde mandat frå regjeringa om å reformera landbruket. Det var ei brytningstid for landbruksnæringa, men det kan sjå ut som regjeringa undervurderte den organisasjonskrafta Bondelaget hadde. Dessutan hadde Senterpartiet vakse. Sjølv om det var mykje mindre enn regjeringspartiet, så hadde partiet mange ordførarar, det vil seia opinionsleiarar i lokalmiljøa, og rundt om kring fanst det difor mange nei-folk som var vane med å argumentera og presentera informasjon. Her verkar det som regjeringa og ja-sida mangla ein god plan for korleis dei skulle takla ein slik regional opinion.

Fiskeriområdet fekk mykje plass i norske media: «Uten tvil det området der Norge stiller de mest ambisiøse kravene».⁴² Som både stortingsdebattar og media viste: det handla om ressursar. Og det at forhandlarane viste til at direkte tilgang til EU-marknaden for norsk fisk ville ha mykje å seia for foredlingsindustrien vann ikkje fram, marknadane hamna i skuggen. Slikt slo ikkje an i norsk opinion, «fiskeforedlinga handla om eigarinteresser, ikkje dei tilsette, og det var vanskeleg. Eigarinteresser har ikkje truverde i slike dragkampar i Noreg».⁴³ Anders Bjartnes og Hanne Skartveit oppsummerte fiskeritavtale og fiskeriministeren sin innsats slik: «Han samlet fiskeri-Norge. Mot EU!»⁴⁴

Mot slutten av fiskeriforhandlingane kom det råd frå fylkesordføraren i Nordland til fiskeriministeren: «kravet om ikke å gi fra seg en eneste fisk er mindre viktig enn kravet om å få beholde en mest mulig reell råderett over fiskeressursene [...] Dersom vi må gi fra oss noen

⁴¹ *Skyhøy profil i EF-forhandlingene*, Aftenposten 24.11.1993.

⁴² *Brisker seg i Brussel*, Aftenposten 20.11.1993.

⁴³ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

⁴⁴ Bjartnes og Skartveit 1995: 207.

tusen tonn for å oppnå dette, kan det være verd prisen».⁴⁵ Fiskeriministeren avsto forslaga som tåpelege, iallfall i media. Om det fekk noko å seia er usikkert, men etter dette refererte iallfall media om usemje mellom fiskeriministeren og handelsministeren om forhandlingsstrategien.⁴⁶ Og - dagen etter kom forslaget om å likevel gi noko fisk.

Til slutt gav Noreg opp «No Fish»-strategien, og norske forhandlarar visste då at godkjenninga av avtala i den norske folkeavstemminga ville bli vanskelegare. Men samtidig hadde ein møtt krav frå dei i norsk opinion som ønskte medlemskap, om å vera meir samarbeidsviljuge i forhandlingane med EU. Dette viste at forhandlarane også måtte ta omsyn til ulike fraksjonar i norsk opinion, det var «to-nivå-spel» også på heimebane, og norske forhandlingar var ikkje berre kløyvde mellom norsk opinion og Brussel.

Forskar ved Norsk utanrikspolitisk institutt (Nupi), Martin Sæter, uttrykte til dømes fleire gonger undring over norske forhandlingsposisjonar: «De vi forhandler med er opptatt av at Norge viser vilje til å være med i et fellesskap og at vi mener alvor. "Ikke en fisk"-standpunktet er det motsatte av en slik vilje».⁴⁷ Også i Utanriksdepartementet frykta ein for reaksjonane frå EU på Olsen sitt forhandlingsutspel om «ingen fisk å gi».⁴⁸ Sæter meinte vidare at fiskeritaktikken øydela for kva Noreg hadde oppnådd på dei to andre problemområda:

Norge har krevd varig unntak for å kunne forhandle med Russland om ressursene i Barentshavet. Det er helt urealistisk. [...] Vi er sikret ekstra støtte i regionalpolitikken. Når det gjelder landbrukspolitikken er vel ikke EUs krav om like priser så avskrekkende, i hvert fall ikke for befolkninga i Norge. Hvis forhandlingene skulle bryte sammen på grunn av fiskespørsmålene og spørsmålet om ressursforhandlinger med Russland, vil det være meget kritikkverdig.⁴⁹

Fiskeriminister Jan Henry T. Olsen blei kritisert frå begge hald, Fiskarlaget meinte han hadde røpa forhandlingsstrategien sin før avslutninga ved å forklara norske journalistar «sin steile "ikke-en-fisk"-holdning som et forhandlingsstrategisk utgangspunkt».⁵⁰ Fiskeriministeren måtte også tola mykje ordspel knytt til si «No Fish»-utsegn, og både i media og i stortingssalen blei det ein sport å finna variantar til kallenamnet, som til dømes «temmeleg mange tonn fisk-Olsen». Statsminister Gro Harlem Brundtland opplevde det som frustrerande:

⁴⁵ *Ap-politiker: Fir på fiskekravet*, Aftenposten 7.3.1994; Notat i Fiskeri- og kystdepartementet sitt arkiv 4.3.1994.

⁴⁶ *Rykter om norsk splid*, VG 8.3.1994.

⁴⁷ - *Et kompromiss om fisken er en selvfølge*, NTB 9.3.1994.

⁴⁸ Bjartnes og Skartveit 1995: 200.

⁴⁹ - *Får ikke mer av EU om vi venter*, NTB 1.3.1994.

⁵⁰ - *Blottlagt strategi kan føre til kvotepress*, NTB 10.3.1994.

«Her hadde vi gjennom forhandlinger fått sikret våre historiske rettigheter og dermed satt en effektiv stopper for andre lands ambisjoner om å øke sin andel. Likevel skulle våre rettigheter trekkes i tvil, av våre egne».⁵¹ Kanskje var det aldri eit håp om å vinna nei-sida når det gjaldt fiskerispørsmålet? Sjølv om Thorvald Stoltenberg på førehand hadde sagt at ein måtte vinna kysten for å få støtte til medlemskap denne gongen.⁵²

Det verkar som den norske forhandlingsleiinga sleit med å marknadsføra kva som var oppnådd i forhandlingsromma i Brussel for opinionen i Noreg. Særleg på landbruks- og fiskeriområdet var det tvil i opinionen, også blant dei som støtta ei avtale, om at det ein hadde oppnådd var særleg bra. Og fagstatsrådene, som Olsen og Øyangen, måtte ofte stå skulerett framfor media. Fleire meinte regjeringa burde innrømme at det ikkje var på grunn av EUs fiskeri- og landbrukspolitikkk at Noreg burde bli EU-medlem.

Media rapporterte stadig heim frå Brussel eller EU-medlemsland at Noreg var for kravstore i forhandlingane, som til dømes Dagens Næringsliv, som hadde intervjuar skeptiske forhandlarar i Europakommisjonen før innspurten i 1994: «Tross alt er det vel Norge som ønsker å bli medlem av EU og ikke EU som ønsker å bli medlem av Norge».⁵³ Noreg var gjennomgåande mindre viljuge til å fira på krava enn dei andre søkjarlanda. Den manglande norske kompromissvilja kan forklarast utifrå at det var lite å gå på, fordi norsk opinion var meir negativ til medlemskapsspørsmålet enn i dei andre søkjarlanda. Konsesjonar som blei gitt på slutten av forhandlingane blei til dømes tona ned i norsk opinion, men selde som rause imøtekomningar frå Noreg i møte med EU-landa og Europakommisjonen i Brussel. Torben Foss fortel følgjande om taktikken i fiskeriforhandlingane i skjeringspunktet mellom Brussel og norsk opinion: «Det at forhandlingane innebar meir ambisiøse krav enn kva ein kunne rekna med, gjorde at me fekk fallhøgde-problematikk: Nei-sida kunne heile tida visa til at me ikkje fekk det me gjekk ut med, og då snakkar me om fallhøgde i forhandlingane».⁵⁴

I møte med Brussel møtte ikkje norske forhandlarar berre eit felles EU-standpunkt. EU si fellesmeining var kompromisset av tolv ulike, nasjonale meiningar. Som den spanske utanriksministeren Javier Solana sa til utanriksminister Godal mot slutten av forhandlingane: «Jeg er her for å finne en løsning, men da må det være bevegelse, ellers vil ikke Cortes (den

⁵¹ Brundtland 1998: 366.

⁵² Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

⁵³ *Ingen forståelse for norske krav*, Dagens Næringsliv 7.1.1994.

⁵⁴ Samtale med Torben Foss 28.9.2011.

spanske nasjonalforsamlingen) forstå det».⁵⁵ Dette viser at EU også måtte avgrensa si eiga forhandlingsåtfærd for å sikra godkjenning frå dei ulike nasjonale nivåa, det vil seia dei ulike nasjonalforsamlingane. Dette viser at det var eit «to-nivå-spel» på begge sider under medlemskapsforhandlingane – og på dei fleste nivå!

VG analyserte den norske forhandlingsstrategien på leiarplass 8. mars 1994: «Det kan se ut til at den høye forhandlingsprofilen Regjeringen gikk ut med i fjor, var bedre egnet til å vinne stortingsvalget enn til å vinne frem i forhandlingene».⁵⁶ Den norske innanrikspolitikken var det viktigaste, utanriksforhold kom i andre rekkje. Vanlegvis tar mindre land meir omsyn til større land når dei utformar sin utanrikspolitikk, men den norske utanrikspolitikken ser ut til å ha vore driven av indrepolitiske omsyn når det gjeld dei to folkeavstemmingane om EF/EU. Det var til dømes ingen andre land som sa nei til EU-medlemskap, og det i tillegg to gonger. Dette viser at regjeringa og opposisjonspartia på Stortinget ikkje var like samkjørte i EU-saka, slik ein hadde for vane gjennom konsultasjonar med Den utvida utanrikskomiteen føre utanrikspolitiske avgjerder, og at indre stortingsspenningar langt ifrå blei tona ned i det offentlege under EU-runden på 1990-talet.

Den norske EU-debatten i 1994 kan gjerne fungera som eit døme på at mindretalet fekk «styra fleirtalet», og at interesseorganisasjonar fekk prega mykje av dagsorden. Likevel, at regjeringa prøvde å selja inn forhandlingsresultatet som betre enn det var, hissa ikkje berre opp organisasjonane, men også media. Journalistikken var meir kritisk enn i 1972, og at regjeringa valde hemmeleggjering av posisjonspapira i byrjinga av forhandlingane hadde berre styrkt kritikken.⁵⁷ Noreg ville halda forhandlingsutviklinga internt, noko som førte til kritikk om at viktige spørsmål ikkje blei debattert ope undervegs. Regjeringa forsvara norsk hemmelegghald med at informasjonen kunne misbrukast av EU-motstandarar. Ein kunne ikkje forhandla med opne kort, motparten måtte tru at krava var «make, or break».⁵⁸

Ulempa var berre at det var enkelt å få informasjon frå finnane og svenskane om deira forslag i forhandlingane.⁵⁹ Dessutan følgde interesseorganisasjonane forhandlingane tett, Norges Bondelag etablerte til dømes eit eige Brussel-kontor i 1993, og grunngevinga var

⁵⁵ Brundtland 1998: 361.

⁵⁶ VG mener: *Underlig i EU*, VG 8.3.1994.

⁵⁷ Vederhus 2007: 53.

⁵⁸ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

⁵⁹ Vederhus 2007: 37.

hemmelegghaldet: «Dette var nødvendig i en situasjon hvor de norske forhandlerne ikke bidro til en åpen og objektiv framstilling av forhandlingsløpet». ⁶⁰

Medlemskapsdebatten i norsk opinion var ujamn: dei som kjempa for medlemskap meinte det ville vera ein fordel samanlikna med utanforskap, mens motstandarane gav inntrykk av at medlemskap var noko som ville trua heile livsgrunnlaget for nordmennene. At meiningsmålingane stadig var i favør av nei-sida, var også eit konstant problem for forhandlarane undervegs. Det at regjeringa derimot klarte å styra eit norsk forhandlingsapparat i møte med «store» EU kom lite fram i debatten heime. Frå medlemskapsmotstandarane var meldinga at ein ikkje hadde forhandla om det viktigaste, nemleg sjølve Maastrichttraktaten, slik mellom anna Sosialdemokratar mot EU (SME) argumenterte: «Dei la vekt på at det ikkje vart forhandla om traktatgrunnlaget til EU, som SME var prinsipielle motstandarar av. Derfor spela det inga rolle om Noreg i forhandlingane skulle få «fem fisker og to brød mer» som Tove Strand Gerhardsen hadde sagt». ⁶¹ Dette viser at same kor god landbruks- eller fiskeritavtale hadde blitt, det var unionstraktaten og suverenitetsavståing det handla om. EU-tilhengarane i Arbeidarpartiet gjekk aldri til motangrep på sine nei-partifellar, men VG tok eit oppgjær frå leiarplass: «om mindretallet blir en gruppe som driver organisert undergravingsarbeid, er det uakseptabelt». ⁶²

For regjeringa var det vanskeleg å nå fram med budskapet sin i norsk opinion, og dei som kjempa mot medlemskap høyrde på andre enn statsministeren og hennar meiningslikesinna. Fiskarane høyrde på Fiskarlaget, bøndene på Bondelaget. Statsministeren kunne fortvila konstatere: «Det var tydelig at de følte det var tryggest å legge til side all annen informasjon enn den som kom fra det hold». ⁶³ Trass i at talet på bønder og fiskarar ikkje var stort, så blei dei opinionsleiarar i EU-kampen, ved å representera symbolsakene.

For norske forhandlarar var det viktig å ikkje avsløra alt i opinionen. Når ein venta på svar frå forhandlingsmotparten undervegs, kunne ein ikkje seia noko om alternative strategiar. Sidan medlemskapsforhandlingane var såpass raske til utvidingsprosess å vera, kan det spørjast om ein avviste sentrale og meiningsdannande opinionsleiarar ved å opptre såpass tause rundt forhandlingsutviklinga. Kan henda forstod heller ikkje EU godt nok at problemområda var

⁶⁰ *Årsmelding 1993-94* (Norges Bondelag 1994: 38).

⁶¹ Kallset 2009: 121. Tove Strand Gerhardsen var nestleiar i Sosialdemokrater mot EU (SME).

⁶² *SME nærmer seg grensen*, VG 24.3.1994.

⁶³ Brundtland 1998: 377.

ekstra viktige for Noreg, sjølv om det i dei fleste kommunikasjonsutvekslingar blei uttrykt forståing for dette. På den andre sida forstod ikkje norske forhandlarar, og iallfall ikkje den norske opinionen sett under eitt, at EU hadde eit felles regelverk på landbruks- og fiskeriområda.

Dei forhandlarane eg snakka med, hadde ulike syn på korleis media arbeidde under forhandlingane, men dei var einige om at det gjaldt å ikkje la seg affisera av det som stod i media. Regjeringa måtte ha opinionen i hovudet, men for embetsverket var det viktig å halda seg på den linja ein hadde lagt opp i forhandlingane: «Det å begynna å vingla i tråd med det som stod på Dagbladet og VG sine framsider, var ikkje aktuelt».⁶⁴ Hanne Skartveit meiner den norske debatten blei annleis enn den i Brussel: «Det var to verder, og forhandlarane måtte spela ei anna rolle heime. I norsk opinion var det agitasjon, i Brussel snakka ein forhandlingsteknisk».⁶⁵

EU pluss Noreg var ikkje lik sant

Forhandlingar om tilslutting til Den europeiske union er ikkje forhandlingar mellom to likestilte partar. Det handlar om å kunna tilpassa seg eit felles regelverk i unionen, med eventuelle gradvise overgangsperiodar. EU var ein klubb med tolv medlemsland, som eit lite land søkte opptak i, og det er god grunn til å peika på «den *strukturelle ubalansen* som er til stades i medlemskapsforhandlingar».⁶⁶ Ein organisasjon med tolv einige medlemsland, som alle stort sett var betydeleg større enn Noreg, vil ha meir makt bak krava enn motparten Noreg, som var det einaste landet bak sin posisjon. For EU var problema med å koma til semje med seg sjølve om fellesposisjonar ofte det som vanskeleggjorde forhandlingane, ikkje sjølve møta med dei fire søkjarlanda.⁶⁷

EU var «eit «troll» med mange hovud»,⁶⁸ og at Noreg også opplevde motstand på heimebane, vanskeleggjorde allereie vanskelege forhandlingar. Tidvis dårleg stemning mellom forhandlingsmotpartane blei forsterka av tidvis dårleg samarbeidsklima innanfor dei ulike forhandlingsfraksjonane.

⁶⁴ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

⁶⁵ Samtale med Hanne Skartveit 26.9.2011.

⁶⁶ Vederhus 2007: 9.

⁶⁷ Granell 1995: 121.

⁶⁸ Vederhus 2007: 11.

Noreg gjekk til forhandlingane med store, og kanskje altfor store, ambisjonar om kva som var muleg å få til. I tillegg var Europakommisjonen vane med slike forhandlingssituasjonar, og møtte norske forhandlarar som hadde mindre erfaring. Sjølv om ein hadde vore gjennom EØS-forhandlingane åra i førevegen, hadde ikkje norske forhandlarar same erfaring med verken eit tidvis uoversiktleg EU-system eller medlemskapsforhandlingar, slik dei ulike EU-institusjonane hadde. I tillegg føregjekk forhandlingane på eit anna språk. Men det var også viktig for EU å finna løysingar for Noreg som kunne passa, så lenge det ikkje gjekk på tvers av *acquis*.

I distriktsforhandlingane møtte Noreg forståing i Brussel for at livsvilkåra i nord var krevjande i spreiddbygde distrikt, men det var ikkje forståing for at det var vanskelege arktiske livsvilkår i heile landet. Og det var EU-kreativitet som sørgde for eit nytt målområde for tildeling av strukturmidlar, som samtidig hindra at norske distrikt kunne få den høgste pengestøtta frå strukturfonda i målområde 1. Det å halda prosessen i gang er eit grunnprinsipp for EU, fortalde Fred-Olav Sørensen: «EU gjekk langt for å få oss med, og målområde 6 er ein illustrasjon på det. For EU meinte nok eigentleg at dei rike landa i nord ikkje skulle ha pengar frå strukturfonda. Dei skulle vera bidragsytarar, og ikkje mottakarar».⁶⁹ «Det gjør inntrykk» hevda statsministeren, etter å ha presisert at det var 13 personar per km² i Noreg, mot 145 i EU.⁷⁰ Og det vann fram i distriktsforhandlingane, men på dei to andre problemområda er det vanskelegare å sjå slik EU-forståing.

I landbruksforhandlingane hadde Noreg fått inntrykk av at forhandlingsleiaren i Europakommisjonen uttrykte forståing for norske krav om overgangsordningar, etter eit uformelt møte sommaren 1993. Norske forhandlarar mistolka, eller kanskje overtolka, dette, uansett er unionen større enn berre éin representant for Kommisjonen. EU utgjorde mange ulike meiningar, unionen representerte eit vell av ulike interesser, og kva betydde då eit uformelt møte i lengda?

Når det gjaldt EU sin strategi, så viser ettertida at dersom ein dømes til hadde tillete overgangsperiodar for Noreg i nokre få år på landbruksområdet, hadde det vore lettare for den norske regjeringa å presentera resultatet i heimleg opinion. I staden var EU-tilbodet «take it or leave it», og fellesposisjonen full pristilpassing og «Big Bang» frå første dag, då EU-landa

⁶⁹ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

⁷⁰ Brundtland 1998: 344.

møtte til sluttforhandlingane.⁷¹ Gabriella Danmark meiner EU her «utviste svak klokskap» ved å krevja pristilpassing frå første dag. Dette styrka nei-sida og gjorde at EU ikkje fekk «tilgang til ein nær og kjøpekraftig norsk marknad, som ein burde kunna gi overgangsordningar på både fem og ti år».⁷² Forhandlarane forstod at det ikkje kunne bli varige unntak, men at alternativet var «Big Bang» var det ingen som trudde.

I fiskeriforhandlingane stadfesta Europakommisjonen tidleg Noreg si rolle som fiskeristormakt, samtidig som gjensidig tilgang til ressursar og farvatn blei trekt fram som sentralt. For så vidt var det medlemslanda Spania, Portugal og Irland som i hovudsak motsette seg norske krav. Arbeidsløyse og svinnande fiskeressursar i desse landa prega utspela deira. Haldningane deira fekk også innpass i fellesposisjonane til EU, som måtte støttast av alle medlemslanda. Samtidig skulle Spania og Portugal integrerast i den felles fiskeripolitikken, nokre år før den opphavlege planen i deira tilslutningsavtalar.⁷³

Fiskeridepartementet var fullstendig klar over at irske, og særleg spanske krav ville koma i forhandlingane. Spania trong fisk, og ein kunne truleg ikkje koma utanom krav om torsk som vilkår for spansk aksept av norsk medlemskap. Interne notat frå Fiskeridepartementet viser at ein freista å isolera problema undervegs i forhandlingane, og snakka om andre tema i staden.⁷⁴

At EU heilt på tampen kom med det irske kravet om å få fiska makrell i norsk sone, var eit utspel som samla norske fiskarar mot EU: «Irlands smarte utspill i tolvte time førte til at vi fikk ringnotflåtens folk på Vestlandet mot oss, ikke bare torskefiskerne i Nord-Norge».⁷⁵ Torben Foss fortel at han spurde den tyske forhandlingsrepresentanten om det ikkje var muleg å løysa dette med irane, på grunn av markant motstand mot å gi etter for kravet i norsk opinion. Svaret frå tyskaren var: «Økonomisk er dette ein liten ting, men når eit av våre medlemsland seier at dette er heilt vesentleg for dei, så må me som stort medlemsland ikkje gå imot dei, det ligg i EU sin natur».⁷⁶

Norske diplomatar kalla makrellutspelet til irane i siste augeblink ein «ren forhandlingstabbe» frå norsk side, irane hadde tidleg varsla krava sine, men norske forhandlarar hadde oversett

⁷¹ Vederhus 2007: 47.

⁷² Samtale med Gabriella Danmark 18.9.2011.

⁷³ Gstöhl 2002b: 184.

⁷⁴ Fleire notat i Fiskeri- og kystdepartementet sitt arkiv frå 1993-94.

⁷⁵ Brundtland 1998: 364.

⁷⁶ Samtale med Torben Foss 28.9.2011.

dei.⁷⁷ Og plutsleg var det ikkje berre eit irsk krav, men eit EU-krav. Noreg hadde lukkast med å isolera spanske krav, men når det gjaldt det irske kravet, var det «overraskande at det fekk koma så langt».⁷⁸ Torben Foss omtalar det slik: «Eg er nok einig med Grete Knudsen, som meiner at dei irske makrellfartøya som skulle inn i norsk økonomisk sone førte til nei i folkeavstemminga».⁷⁹

Brundtland var oppgitt over fleire medlemsland i innspurten, land som i utgangspunktet ønskte Noreg som nytt EU-medlem: «Husk at London, Paris, Bonn og København nektet Spania og Portugal en eneste fisk i 1986, og nå vil de at vi skal gi i 1994! Det er grunnleggende urimelig!»⁸⁰ Statsministeren hadde tidleg åtvara EU mot å undervurdera betydinga av fiskerispørsmåla i Noreg, men blei ikkje høyrte av alle. I Brussel skjønnte ein ikkje den norske nei-polemikken i Noreg, og ein skjønnte ikkje kritikken av fri flyt og mistankar om EU sine intensjonar: «Dei blei nok overraska over at det blei nei, dei trudde fornufta ville sigra til slutt».⁸¹ Fiskeri var ikkje Noregs største næring, likevel blei det vanskelegast av dei ulike problemområda. Som i 1991 var forhandlingane i 1994 nær kollaps på grunn av fiskerikrava.

Dei norske forhandlingskrava var i utgangspunktet forfatta med tanke på omsynet til norsk opinion, i møta med EU måtte krava senkast og strategien endrast for å oppnå aksept i medlemslanda og i Europakommisjonen:

Det er hensynet til folkeavstemningen, ikke fiskerne, som ligger bak Regjeringens beinharde fiskekrav [...] Statsministeren og fiskeriministeren [...] endte opp med fiskerikrav som var meget tøffe: Ingen avgivelse av kvoter, fjerning av alle tollsatser for salget av norske fiskeprodukter i EU, garantier for at dagens fiskeripolitikk ikke blir endret og full råderett over fisken nord for 62. breddegrad.⁸²

Torben Foss fortel om korleis det var å forhandla med EU:

EU var proffe og dei ville ha Noreg med. Dei sa ikkje ja til alt, dei fann ut kor dødslinja var, og så var det greitt. Eg hugsar ein gong eg slo handa så vidt i bordet, slik at kaffikoppen datt ned, og me hadde mykje gå på akkurat der, då sa motparten: «Ok, we accept that Mr. Foss». Så det hjelper med litt teater. EU ville ha ei rettferdig løysing, og forstod at Noreg hadde prinsipp, noko me også fekk inn i tiltredingstraktaten.⁸³

⁷⁷ Bjartnes og Skartveit 1995: 204-207.

⁷⁸ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

⁷⁹ Samtale med Torben Foss 28.9.2011.

⁸⁰ Brundtland 1998: 356.

⁸¹ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

⁸² *Det dreier seg om mye mer enn fisk*, Aftenposten 8.3.1994.

⁸³ Samtale med Torben Foss 28.9.2011.

Å få aksept i medlemslanda for norske synspunkt var sentralt for norske styresmakter, og undervegs i forhandlingane blei det gjennomført mange reiser til hovudstadar i EU. I tillegg kom alle kommissærane på dei tre problemområda på noregsbesøk i løpet av forhandlingane. Men reisene og besøka ser også ut til å ha gitt falske forhåpningar: uforpliktande, hyggelege samtalar langt vekke frå Brussel hadde ikkje mykje å seia når ein var tilbake i forhandlingsromma i EU-hovudstaden.⁸⁴ Dette passar med teoriane til Judith Goldstein og Robert O. Keohane, om grunnleggjande, ulike forståingsrammer og verdsbilete som sentrale i internasjonale forhandlingar.⁸⁵ Det kan rett og slett ha vore slik at ein ikkje hadde føresetnadane for å forstå kvarandre godt nok, og at forhandlarar snakka forbi kvarandre i slike situasjonar.

Det er vel også eit spørsmål om forhandlingsapparatet på EU-sida heilt forstod kor sterk stilling Stortinget og Den utvida utanrikskomiteen hadde i utforminga av norsk utanrikspolitikk og i spørsmål med sterk splitting i opinionen (som EU-saka), og kva dette hadde å seia for den innverknaden opinionsbyggjarar fekk i norsk offentlegheit. For Noreg vann ikkje støtte i Brussel for at landbruk og fiskeri var ekstra viktig for å vinna oppslutting om norsk EU-medlemskap i folkeavstemminga. Det at Noreg kravde nasjonal råderett i havet nord for 62. breiddegrad blei dessutan brukt mot norske forhandlarar i landbruksforhandlingane, til stor irritasjon for den norske forhandlingsleiinga.

Tyskland var det medlemslandet som ivrigast støtta Noreg undervegs i medlemskapsforhandlingane.⁸⁶ Bjørn Tore Godal fortel om interne kampar på EU-sida, der særleg tyskarane kjempa iherdig for norsk EU-medlemskap, noko som også kunne verka øydeleggjande for aksept i dei andre medlemslanda.⁸⁷ At tyskarane ønskte norsk medlemskap var heller ikkje berre ei god sak i den norske opinionen, det var mange i Noreg som framleis hadde andre verdskrigen i tankane. Gro Harlem Brundtland har skrive korleis ho møtte tyskarfrykta i eit møte med ein eldre EU-tvilar hausten 1994: «Han hadde festet seg ved Tysklands sterke rolle, og de folkene hadde han hatt så mye å gjøre med for femti år siden at det var den viktigste årsaken til hans skepsis».⁸⁸

⁸⁴ Vederhus 2007: 23.

⁸⁵ Goldstein og Keohane (red.) 1993: 9-13.

⁸⁶ Tyskland, som var eit rikt EU-land, ønskte også fleire medlemsland som kunne vera netto bidragsytarar til samarbeidet i unionen.

⁸⁷ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

⁸⁸ Brundtland 1998: 370.

Ulike departement – ulike forhandlingstradisjonar

«Ulike byråkratitradisjoner møttes».⁸⁹

Utanriksdepartementet leia dei norske medlemskapsforhandlingane med EU, men posisjonane på problemområda blei utforma i Kommunal-, Landbruks- og Fiskeridepartementet. Dette skapte utfordringar for ein samla, overordna norsk strategi, både på politisk og embetsnivå. Dessutan skal ikkje alle statsrådar ha vore like aktive i kampanjen for norsk medlemskap, eit engasjement mellom anna Grete Knudsen etterlyste fleire gonger.⁹⁰

Noreg måtte også gjera store endringar i forhandlingsleiinga når det gjaldt som mest, Thorvald Stoltenberg var utanriksminister då søknaden hadde vore sendt, men blei fredsmeklar i det tidlegare Jugoslavia i 1993.⁹¹ Johan Jørgen Holst tok over, men døydde i januar 1994. Då tok handelsminister og EU-forhandlingsleiar Bjørn Tore Godal over. Inn frå sidelinja kom Grete Knudsen som handelsminister, og dermed som forhandlingsleiar på politisk nivå i Brussel. Dette skjedde rett før avslutninga på forhandlingane i februar og mars, også kalla den «reelle forhandlingsfasen».⁹²

I forhandlingane om distriktpolitikken blei ei eiga arbeidsgruppe leia av Utanriksdepartementet, med deltaking frå både Kommunaldepartementet og Landbruksdepartementet. I distriktsforhandlingane kan det sporast ei usemje mellom fagdepartementa om kva område som skulle definerast inn under målområda i strukturfonda, og ansvarsfordeling rundt avklaring av målområde 5b var eit tema. I Kommunaldepartementet blei det uttrykt overrasking over at Landbruksdepartementet tok opp spørsmål rundt dette midt i hektiske forhandlingsdagar i februar 1994, særleg sidan målområdet ikkje var tema for forhandlingar med Europakommisjonen før etter medlemskapsforhandlingane var i hamn.⁹³ Kommunaldepartementet såg målområde 5b som eit distriktpolitisk verkemiddel som høyrte naturleg inn under kommunalministeren sitt ansvar. Prioriteringar av kva område som skulle få støtte var kime til konflikt mellom departementa. Likevel er ikkje dette noko det blir lagt vekt på i samtalane eg hadde med dei involverte, og alle omtalar samarbeidet på tvers av

⁸⁹ Bjartnes og Skartveit 1995: 185.

⁹⁰ Bjartnes og Skartveit 1995: 236.

⁹¹ Anders Bjartnes og Hanne Skartveit har skrive at det var noko som mangla hos dei som kjempa for norsk medlemskap utover kampanjehausten 1994: «Nei-siden hadde sin forfører – Anne Enger Lahnstein. Ja-siden manglet sin forfører – Thorvald Stoltenberg» (Bjartnes og Skartveit 1995: 233-34).

⁹² Vederhus 2007: 18.

⁹³ Notat i Kommunal- og regionaldepartementet sitt arkiv [februar 1994].

departementa som godt. Alle skal ha hatt klare arbeidsoppgåver, og statsminister Brundtland skal ha øvd press gjennom fagstatsrådar for å hindra motsetnader mellom departementa. Ifølgje fleire var Brundtland også opptatt av å informera Den utvida utanrikskomiteen på Stortinget undervegs. I så fall kan nokre av dei leiande nei-politikarane ha vore mykje betre orientert enn dei gav inntrykk av i debatten utover hausten 1994, sidan alle parlamentariske leiarar har sete i komiteen.

Torben Foss fortel om godt samarbeid på tvers av departementa: «Berg innleia møtet, før Bull og eg tok over. Me kunne byta på rollene som «Mr. Good Guy» og den meir aggressive, og det blei ein effektiv forhandlingsmåte. Forhandlingsapparatet blei ein samansveisa gjeng».⁹⁴

Aslak Bonde meiner likevel det var motsetnader mellom departementa; at forhandlingsleiinga i Utanriksdepartementet ikkje var så interesserte i at altfor mykje skulle bli kjent i Landbruksdepartementet, fordi embetsverket der hadde andre agendaer enn Utanriksdepartementet sine. På fiskeriområdet skal det derimot ha vore fleire «lojale» byråkratar, slik samtala med Foss også kan vitna om. I eit festskrift til Per Harald Grue, som var departementsråd i Landbruksdepartementet under forhandlingane, kjem det fram at «departementet arbeidet intenst for å få best mulig vilkår for norsk landbruk, men de mente også meget sterkt at det hadde vært best å la være».⁹⁵ Her blir det også skildra påfallande mange lekkasjar til Bondelaget sine representantar i Brussel, utan å gi skulda til departementsråden: «men hvor sint var han på dem han kanskje mistenkte for lekkasjene?»⁹⁶ Gabriella Dånmark skildrar det slik: «Ein har to ting i hovudet: ein vil gjera god jobb for sin arbeidsgivar, og for det andre så har ein lyst å hjelpe den næringa ein representerer».⁹⁷ Aslak Bonde viser til at forhandlarane var i ein «veldig krysspress-situasjon».⁹⁸

Kanskje var det berre tilsette i Utanriksdepartementet som hadde noko å tapa i forhandlingane? I ettertid har det blitt vanskelegare for norske diplomatar å samarbeida med EU gjennom Rådet og COREPER, sidan tilgangen til slike møte er vanskeleg utan

⁹⁴ Samtale med Torben Foss 28.9.2011.

⁹⁵ Hompland (red.) 2009: 212.

⁹⁶ Hompland (red.) 2009: 214.

⁹⁷ Samtale med Gabriella Dånmark 18.9.2011.

⁹⁸ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

medlemslandsstatus.⁹⁹ Danmark fortel: «For oss i LD betydde det ikkje så mykje».¹⁰⁰ Aslak Bonde meiner det var Utanriksdepartementet som hadde mest på spel, «og dei blei sure».¹⁰¹

Forhandlingane på dei tre problemområda kunne ofte bli tekniske, og vanskelegare å setja seg inn i enn andre område. I distriktsforhandlingane gjekk ein teknisk til verks for alle landets kommunar, og kva støtte som kunne krevjast eller ventast som kommunar i eit EU-medlemsland. Landbruk var det mest omfattande av alle politikkområde i EU, og her var forhandlingane aller mest teknisk. Gjennom intervju av tilsette i Landbruksdepartementet har det mellom anna kome fram at Eivinn Berg var mindre aktiv på landbruksområdet, sidan det var viktigare å fokusera på fisken.¹⁰² Landbruksforhandlarane skal også ha blitt både skuffa og bekymra over at overgangsordningane om gradvis pristilpassing fall så tidleg.¹⁰³

Eg får inntrykk av at fagdepartementa fell ut når dei endelege avgjerdene skal takast, noko også Aslak Bonde såg: «Dei to siste døgn skal Jonas ha overtatt mykje av styringa av forhandlingane, med mandat frå Gro, men slik sentralisering er vel det som skjer i slike situasjonar».¹⁰⁴

Hastverk blei lastverk?

«Det er alltid usikkerhet om tidsforløpet i internasjonale forhandlinger. Det talte til motstandernes fordel i den hjemlige EU-debatten. Det var jo ikke noe orden på sakene der nede i Brussel».¹⁰⁵

Tida frå forhandlingsstart i april 1993 til å bli nytt EU-medlemsland 1. januar 1995 ville vore mindre enn to år. Det var den raskaste tida for eit medlemslandopptak nokosinne.¹⁰⁶ Noreg hang etter dei andre søkjarlanda heile vegen, forhandlingane deira hadde starta nokre månader før, og heile tida handla det om å «ta dei igjen». I tillegg kom ikkje dei mest omfattande norske posisjonspapira på dei tre problemområda før utpå hausten 1993. Bjørn Tore Godal

⁹⁹ Christensen 1996: 45. COREPER er forkorting for *Comité des représentants permanents*. Komité der EU-ambassadørane frå medlemslanda møtest, mellom anna for å førebu møta i Ministerrådet.

¹⁰⁰ Samtale med Gabriella Danmark 18.9.2011.

¹⁰¹ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

¹⁰² Vederhus 2007: 47.

¹⁰³ Samtale med Gabriella Danmark 18.9.2011.

¹⁰⁴ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

¹⁰⁵ Bjartnes og Skartveit 1995: 192.

¹⁰⁶ Europakommisjonens delegasjon i Norge, 1994: 5.

meiner det var «uheldig å koma til forhandlingsborda når me eigentleg hadde ønskt å venta med det til ein hadde vent seg til EØS-ordninga».¹⁰⁷

Då det nærma seg slutten av forhandlingane i Brussel, var det ei utbreidd oppfatning at forhandlingane med Noreg ikkje ville rekkja fristen 1.mars for å bli ferdige. Det ville utsetja norsk medlemskap i minst eit halvt år. I korridorane blei det stadig kommentert at «de tre – og det omfatter ikke Norge – kanskje kan holde tidsfristen».¹⁰⁸

Det var ikkje venta at landbruk eller fiskeri ville bli ferdigforhandla før i siste sekund. Til og med då avtala plutseleg var klar, måtte den norske forhandlingsleiaren på politisk nivå, Grete Knudsen, improvisera i talen sin for pressefolka, for det var ikkje ein tale om ei avtale med EU Knudsen hadde førebudd, ho hadde vore førebudd på forhandlingsbrot.¹⁰⁹

At posisjonane undervegs var nokså steile, hjelpte ikkje Noreg då forhandlingane gjekk raskare enn vanleg, og i «superhelga» kunne ein ikkje forhandla om altfor mange spørsmål. Det gjorde at mange EU-posisjonar vann fram. På landbruksområdet har det dessutan kome fram at norske forhandlarar kunne tenkt seg litt meir tid i forhandlingane, men for å ikkje mista mulegheita til avslutning i tide, måtte dei «ofrast» til fordel for fiskeriforhandlingane på slutten. Fiskeriforhandlingane heldt fram til 16. mars, og det har blitt hevda at det kunne vore lettare for landbruksresultatet om ein hadde venta litt til: «Fordelen hadde kanskje vore at sjokket på heimebane hadde blitt fordelt over litt lengre tid».¹¹⁰

I samtalane med dei involverte var likevel ikkje hastverket noko dei trekte fram som ei ulempe i forhandlingane, slik Bjørn Tore Godal slår fast: «Eg veit ikkje om meir tid hadde gjort så mykje».¹¹¹ Etter kvart blei forhandlingsleiinga også kritisert av norske medlemskapsmotstandarar for å driva avtalt spel med EU om at Noreg skulle bruka lenger tid enn Sverige og Finland i forhandlingane. Nei til EU meinte at stadige utsetjingar i medlemskapsforhandlingane med Noreg gjorde at Sverige og Finland skulle «bane vei for norsk EU-medlemskap».¹¹² Dette blei avvist frå regjeringa, som såg dette som grove skuldingar.

¹⁰⁷ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

¹⁰⁸ *En vanskelig forhandlingsdag med EU*, Aftenposten 9.2.1994.

¹⁰⁹ *Grete's EU-dagbok*, Bergens Tidende 19.3.1994.

¹¹⁰ Vederhus 2007: 33.

¹¹¹ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

¹¹² *Ja-glede og Nei-skepsis til enighet om regionstøtte*, NTB 27.2.1994.

Samarbeidet med Sverige og Finland – ulike føresetnader

«Når det kom til en reell interessekonflikt var ikke det nordiske fellesskapet mye verdt». ¹¹³

Allereie i Brundtlands utgreiing om medlemskapssøknaden blei det lagt vekt på fordelane i å føra forhandlingar saman med våre nordiske naboland. I tillegg var det viktig å koma med i denne utvidingsprosessen, og ikkje i framtidige forhandlingar som mest sannsynleg ville vera med land frå Aust-Europa som hadde meir ulike interesser enn våre nordiske naboar. Men, då nabolandet Danmark hadde stemt nei til Maastrichttraktaten i juni 1992, stilte fleire seg spørsmålet om kvifor ein skulle gå inn i ein union der til og med medlemslanda hadde problem med Europa. Kvifor skulle dei andre nordiske søkjarlanda gjera seg meir europeiske enn danskane? ¹¹⁴

Inntrykket er at Noreg halta etter dei andre søkjarlanda i forhandlingane, sjølv om norske forhandlarar også drog nytte av at nabolanda var komne lengre i prosessen. Brundtland oppsummerte slik: «I Brussel forhandlet fire land. Sverige var mest opptatt av å komme gunstigst mulig ut av dragkampen om sitt bidrag til EU-budsjettet. Østerrike hadde [...] transportsystem og transitt gjennom Alpene. Finland hadde landbruket». ¹¹⁵

Noreg begynte forhandlingane seinare enn dei andre, og var også det landet som hadde dei vanskelegaste posisjonane for EU å godta: «Mens Sverige, Finland og Østerrike nå har blinket inn hvert sitt hovedtema som de vil konsentrere kreftene om i sluttspurten av medlemskapsforhandlingene, står Norge fortsatt igjen med en hel smørbrødtype med krav». ¹¹⁶

I distriktsforhandlingane hadde Noreg utforma forhandlingsposisjonar i nært samarbeid med Sverige og Finland. Sjølv om begge desse landa hadde starta forhandlingane tidlegare enn Noreg, hadde dei venta på Noreg både i distrikts- og landbruksforhandlingane. Den nordiske dialogen skal her ha vore god, og det er til dømes vanskeleg å seia om det var svenskane, finnane eller nordmennene som fekk innpass hos EU om målområde 6. ¹¹⁷ Det å argumentera likt som nabolanda i forhandlingane styrkte dei norske krava. Bjørn Tore Godal omtalar det

¹¹³ Bjartnes og Skartveit 1995: 193.

¹¹⁴ Ingebritsen 1998: 17.

¹¹⁵ Brundtland 1998: 353.

¹¹⁶ *Nordisk sprekk i forhandlingsinnspurten*, NTB 10.2.1994.

¹¹⁷ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

nordiske samarbeidet slik:

Når det gjaldt kriterium for spreidd busetnad var det finnane som gjaldt, Sverige var altfor sentralisert. Nordleg landbruk passa som hand i hanske, og der lukkast det saman med svenskar og finnar i å etablera eit kriterium. Det var ein fordel å forhandla saman med Finland og Sverige – på dei områda me hadde noko til felles.¹¹⁸

Sjølv om det var slik at Sverige verken hadde busetnad eller levande landbruk i heile landet, kunne ein likevel samarbeida også på landbruksområdet. I Landbruksdepartementet handla det om å sjå kva svenskane hadde gjort, for så å ta standpunkt som finnane.¹¹⁹ Saman med Sverige og Finland fekk Noreg gjennomslag i EU for nasjonal støtte til nordleg landbruk. Den norsk-finske kontakten var særleg viktig, fordi finnane også ønskte gradvis pristilpassing, her støtta til dømes svenskane Europakommisjonen. For Noreg var det dessutan ein fordel om finnane førte kampen for dette i Brussel, fordi dei hadde meir sympati enn eit økonomisk rikt Noreg. Men i sluttforhandlingane blei det rapportert om «økende mistenksomhet mellom Norge og Finland når det gjelder landbruksspørsmålene i EU-forhandlingene».¹²⁰ Noko også statsminister Brundtland har stadfesta: «Finnene kan være underfundige. Jeg visste ikke hvor jeg hadde dem».¹²¹

Gradvis pristilpassing var viktig for finnane, men mykje viktigare i Noreg. For eit økonomisk fattigare Finland var dei permanente landbruksstøtteordningane det viktigaste. Finnane gav til slutt opp gradvis pristilpassing før Noreg, noko som norske forhandlarar følte var å svikta eit fellesnordisk forhandlingsopplegg. Etter at landbruksavtala var i hamn skreiv Aftenposten at Finland hadde «svikta fellesnordiske standpunkt» i innspurten.¹²² Det gjorde at spørsmåla om avgrensinga av nordleg landbruk og overgangsordningar «i realiteten ble avgjort av finnene».¹²³

Den finske leiaren for landbruksforhandlingane, Esa Härmälä, har kommentert dette: «No country would bind its accession to the European Union to another country».¹²⁴ Eit land bør vera uavhengig av både EU-sida og eventuelle samarbeidspartnarar på same side av bordet. Å forhandla med like krav på landbruksområdet gjorde at ein frå norsk side måtte akseptera det finnane til slutt klarte å få til. Norske ytterpunkt var vanskelege å få med i ein felles mal som

¹¹⁸ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

¹¹⁹ Samtale med Gabriella Danmark 18.9.2011.

¹²⁰ *Finsk EU-tvil om Norge*, Aftenposten 17.2.1994.

¹²¹ Brundtland 1998: 352.

¹²² *De viktigste spørsmålene ble avgjort av andre*, Aftenposten 3.3.1994.

¹²³ Aftenposten 3.3.1994.

¹²⁴ Vederhus 2007: 48.

kunne bli godtatt i Brussel. Slik skildra Brundtland tilhøva når det skreid mot natt til 1. mars 1994: «Norge var ikke klar, verken med landbruk eller fisk, men nå ville det bli lagt en mal. Vi ville ha små muligheter til å oppnå overgangsordninger når Finland hadde godtatt en avtale uten». ¹²⁵

Noreg hadde forhandla samtidig med andre land også føre avstemminga i 1972 (Storbritannia, Irland og Danmark), men både den gongen og i slutfasen i 1994, måtte Noreg ha meir tid på grunn av strid om fiskeriordninga. ¹²⁶ På fiskeriområdet var det lite samarbeid med Sverige og Finland.

Samtidig måtte Noreg passa på at norske løysingar også tilfredsstilte nabolanda sine behov. For å få eit norsk ja til EU i folkeavstemming trong Noreg truleg at både Finland og Sverige også hadde sagt ja. Samarbeidet med dei nordiske landa handla om å bli einige om taktikken før dei gjekk til kvar sine forhandlingsmøte, men det blei vanskelegare å samarbeida like tett då forhandlingane nærma seg slutten.

Dessutan var ikkje opinionen i dei nordiske nabolanda like vanskeleg som den norske var for forhandlarane. I Sverige såg til dømes bondeorganisasjonane på EU som eit høve til å tena på avtala om nordleg landbruk. ¹²⁷ Og, finske nasjonale interesser var heilt andre enn Noreg sine, som Aslak Bonde seier: «Det var idiotisk å tru at landbruk skulle bety mykje for finnane, som skulle vekk frå Russland og inn i EU». ¹²⁸

Samanlikna med opinionen i dei andre nordiske landa, hadde Noreg den sterkaste opposisjonen mot EU i perioden 1987-94. ¹²⁹ Dessutan hadde den norske nei-sida ein framstående politiskar som frontfigur, som attpåtil var partileiar for det nest største partiet i nasjonalforsamlinga. Anne Enger Lahnstein blei «the champion of Norwegian opposition to European integration». ¹³⁰ Både i Sverige og Finland var det betydeleg mindre motstand på politisk elitenivå og meir økonomisk «tvang» låg til grunn for EU-medlemskap. Den danske statsvitaren Thomas Pedersen kom med bok om EFTA/EU-tilnærminga før avstemmingsresultata i søkjarlanda var klare i 1994. Pedersen hadde då følgjande

¹²⁵ Brundtland 1998: 354.

¹²⁶ Tamnes 1997: 239.

¹²⁷ Ingebritsen 1998: 136.

¹²⁸ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

¹²⁹ Ingebritsen 1998: 179.

¹³⁰ Ingebritsen 1998: 135.

karakteristikk av den norske regjeringa si oppgave: «although a Swedish and Finnish accession to the Union might lead some Norwegians to change their minds, the pro-union forces are facing a herculean task in Norway». ¹³¹

I landbruksforhandlingane skulle arbeidarpartiminister Øyangen samarbeida med senterpartistatsrådar i både Sverige og Finland. Dette blei brukt som argument for å roa senterpartipolitikarar i det norske ordskiftet om EU. Som dei andre søkjarlanda valde Noreg til slutt å leggja om forhandlingsstrategien, og heller konsentrera seg om langvarige støttetiltak kontra overgangsordningar. Dei norske krava nytta ikkje når ein ikkje lenger hadde felleshaldning med finnane. Men landbruksminister Gunhild Øyangen brukte argumentet om at ein hadde forhandla saman med senterpartistatsrådar også i EU-debatten utover hausten 1994. ¹³²

Norsk rikdom passa ikkje med europeisk fellespolitikk

For kvart av dei nordiske landa blei leiande sektorar i økonomien sentrale i integrasjonsprosessen med EU. I Finland og Sverige ville ein omfattande industriproduksjon tena meir på deltaking i unionen. I Noreg stoppa olja og fisken vidare integrering med EU ved EØS-avtala. ¹³³ At det var ulike nordiske motiv og posisjonar i medlemskapsforhandlingane, blei frå norsk side tona ned. Men skilnadane blei tydelegare dess lenger forhandlingane skreid fram. Til slutt gjekk Sverige inn i EU på grunn av at eksportavhengig og kapitalintensiv svensk industri trong EU-medlemskap, mens Noreg valde å stå utanfor på grunn av at oljeinntektene gjorde det økonomisk muleg. ¹³⁴

Noreg var meir likt Island, som var ein slags «ekstrem» variant av Noreg: kort uavhengig periode, mykje orientert mot USA som følgje av geografisk plassering, samt at fisken umuleggjorde søknad om EU-medlemskap. ¹³⁵ I motsetnad til leiande industriar i dei andre nordiske landa, hadde dessutan dei norske oljeselskapa dei same inntektsmulegheitene utanfor EU. ¹³⁶ Norsk oljeproduksjon hadde tilgang til den europeiske marknaden utan vidare integrasjon, tilgangen var sikra gjennom bilaterale avtalar.

¹³¹ Pedersen 1994: 112.

¹³² *EU og landbruk. Overgangsordningene er gode nok*, Aftenposten 27.9.1994.

¹³³ Ingebritsen 1998: 163.

¹³⁴ Eliassen og Peneva 2011: 16.

¹³⁵ Redmond (red.) 1997: 6. Island blei sjølvstendig frå union med Danmark i 1944.

¹³⁶ Ingebritsen 1998: 130.

Historikar Clive Archer har omtala perioden frå 1972 til nytt norsk nei i 1994 som oljeåra («oil years»): Noreg hadde blitt mindre avhengig av primærnæringar som landbruk og fiskeri, og tertiærnæringane heldt fram med å veksa. Og då folkeavstemminga stod for døra i 1994, hadde norsk økonomi sloppe unna resesjonen som europeiske naboar opplevde.¹³⁷

Den norske rikdomen når det gjaldt naturressursar var også eit hinder i medlemskapsforhandlingane, rikdomen skapte ikkje meir forståing for norske krav, verken hos EFTA-partnarar eller EU-motpartar. Forhandlingsleiar Fred-Olav Sørensen fortalde om ein lunsj med spanske motpartar i forhandlingane, der ein av dei norske forhandlarane kom med følgjande utsegn: «Men, kva skal me gjera når me ikkje har meir olje?».¹³⁸ Ei slik utsegn passa ikkje i møtet med eit mykje fattigare EU-land, og illustrerer kor vanskeleg rikdomen var for Noreg når det kom til forhandlingane. All argumentasjon måtte styrast unna det faktum at Noreg var godt stilt økonomisk.

Sieglinde Gstöhl meiner «the Norwegian oil economy did not look to EU membership as a means to recover from a severe recession, but it would lead to a higher level of income».¹³⁹ Å bli med i EU saman med dei andre nordiske landa «would offer better market access to Norwegian exports, reduce uncertainty about the fate of EEA».¹⁴⁰ Dette blir motsagt av Christine Ingebritsen, som heller meiner: «As a petrol-subsidized economy, Norway can afford to stay outside the community».¹⁴¹ Norske oljeinntekter blei til dømes brukt til å støtta distrikts-Noreg med subsidiar. Ingebritsen trekkjer særleg fram det særnorske engasjementet i å hindra avfolking av distrikta, best illustrert gjennom arbeidarpartislagordet «By og land – hand i hand».¹⁴²

Samtidig med at NHO og andre næringslivsaktørar kjempa for EU-medlemskap, blei det også gjort fleire oljefunn i Nordsjøen. Det svekkja behovet for medlemskap ytterlegare for mange i det norske samfunnet.¹⁴³ I tillegg viste ei undersøking frå Statistisk sentralbyrå at eit EU-medlemskap ville ha relativt lite å seia for produksjon og sysselsetting dei første åra, men at

¹³⁷ Archer 2005: 53.

¹³⁸ Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

¹³⁹ Gstöhl 2002b: 188.

¹⁴⁰ Gstöhl 2002b: 188.

¹⁴¹ Ingebritsen 1998: 31.

¹⁴² Ingebritsen 1998: 131. *By og land – hand i hand* var også ei stortingsmelding om distriktpolitikken, tittelen skulle visa at distriktpolitikken var nyttig for heile landet (St.meld. nr. 33 (1992-93)).

¹⁴³ Ingebritsen 1998: 139.

landbruket og matindustrien ville møte store omstruktureringar.¹⁴⁴ Leo A. Grünfeld og Ulf I. Sverdrup har peika på at det hadde vore ein fordel for medlemskapstilhengarane om folkeavstemminga hadde føregått i ein periode med norsk lågkonjunktur.¹⁴⁵

Noreg kunne likevel ikkje motstå meir samarbeid med EU etter den indre marknaden blei lansert, i motsetnad til tidlegare integrasjonsforsøk. Dette gjaldt også dei andre vesteuropeiske EU-utanforlanda. Både Noreg og Island trong tilgang, og blei med i EØS-samarbeidet. Berre Sveits valde å stå utanfor i Vest-Europa, men søkte i staden fleire bilaterale avtaleløysingar med EU.

Stortingsmelding med forhandlingsresultat – offisielt debattstartskot

«Forhandlingane blei veldig saksorienterte. Det blei produsert mykje informasjon om EU, men det blei for akademisk og lest av altfor få. Dei overordna argumenta forsvann i forhandlingsteknikk, og det gjorde at det ideologiske hegemoniet var hos nei-sida».¹⁴⁶

Før forhandlingane var avslutta, viste ei meningsmåling at om lag 43 prosent av veljarane var viljuge til å endra sitt standpunkt til EF, avhengig av forhandlingsresultatet.¹⁴⁷ I mars 1994 opphøyrt medlemskapsforhandlingane, og norske forhandlingsdelegatar heva glasa i triumf i Brussel. Handelsminister Grete Knudsen presenterte resultatet i Stortinget 25. april 1994, og hovudbodskapen var at Noreg hadde oppnådd fordelaktige resultat på alle område.

På førsommaren kom stortingsmeldinga som presenterte forhandlingsresultatet, og regjeringa meinte at dersom «Norge skal være en likeverdig part i det økonomiske samarbeidet mellom de europeiske landene, foreligger det etter Regjeringens syn ingen gode alternativer til EU-medlemskap».¹⁴⁸ Stortingsmeldinga viste det som faktisk var oppnådd på dei tre problemområde, men hovudproblemet var at regjeringa måtte presentera ei tilslutningsavtale som ikkje var endeleg avgjort i forhandlingane.

I distriktspolitikken hadde norske forhandlarar sikra subsidiestøtte til område med låge folketal, og arktisk og subarktisk landbruk. Det var derimot ikkje avklara om Noreg måtte

¹⁴⁴ Bowitz o.fl. 1994: 9.

¹⁴⁵ Grünfeld og Sverdrup 2005: 48.

¹⁴⁶ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

¹⁴⁷ *Fire av ti kan endre standpunkt til EF*, NTB 18.12.1993.

¹⁴⁸ St.meld. nr. 40 (1993-94): 51.

avvikla nokre av dei eksisterande distriktspolitiske støtteordningane, og gradert arbeidsgivaravgift skulle det også forhandlast vidare om. Når det heile såg lovande ut for EU-støtte til nord, så var det meir usikkert kven som kunne få og kor omfattande støtta kunne bli i sør. Og diskusjonane med EU om kva norske regionar som skulle få støtte, blei heller ikkje slutførte i god tid før folkeavstemminga, slik regjeringa hadde lova.

Likevel kunne ein visa til omfattande støtte frå strukturfonda, der særleg dei fire nordlege fylka var sikra milliardar i støtte, noko som ville opna for auka sysselsetjing og økonomisk aktivitet. Også i Sør-Noreg ville fleire område nytta godt av strukturfondmidlar. I norske distrikt begynte planlegginga av kva midlane som ville koma frå strukturfonda skulle brukast til. Dette arbeidet blei avslutta etter norsk nei 28. november.¹⁴⁹

I landbruksdelen var det klart at Noreg måtte akseptera den felles landbrukspolitikken til EU, med ekstrastøtte til enkelte delar i ei nordleg landbruksordning. På landbruksområdet var ikkje norske hovudkrav frå hovudposisjonspapiret hausten 1993 samanfallande med dei endelege forhandlingsresultata, med pristilpassing frå første dag og skilje ved 62. breiddegrad for støtte til nordleg landbruk. Samtidig var landbruksavtala framleis altfor uklar, verken støtteområde, støtteomfang eller støttenivå var endeleg avklara med Kommisjonen. Og regjeringa hadde også lova dette i forkant av folkeavstemminga. At norsk støtteprogram for landbruk ikkje var endeleg avklara innan folkeavstemminga, blei eit viktig argument for EU-motstandarane i innspurten.

Frå EU-hald hadde ein vore interesserte i å beskytta EU-marknaden mot norsk fisk, mens det for Noreg gjaldt det same for EU-landbruksprodukt. At det blei motsett resultat, at EU gav norsk fisk fri tilgang, mens Noreg måtte opna for EU-prisar på landbruksprodukt, blei ikkje sett i samband då den norske EU-debatten eskalerte utover seinsommaren og hausten 1994.

På fiskeriområdet innebar forhandlingsresultatet at Noreg skulle auka EUs torskekvote, men ikkje mykje utover det som allereie var avtala gjennom EØS. I tillegg ville norsk fiskeeksport få fri tilgang til EU-marknaden. Etter ein overgangsperiode ville Noreg derimot måtte godta at EU-borgarar kunne kjøpa norske fartøy, norske fiskarar ville mista det eksklusive fisket innanfor tolvmilssona og styringa av ressurspolitikken skulle over til EU. Til gjengjeld hadde

¹⁴⁹ Notat i Kommunal- og regionaldepartementet sitt arkiv 1.12.1994.

EU lova å oppretthalda det norske regimet i farvatna nord for 62. breiddegrad. Torben Foss fortel: «Det me hadde, skulle me behalda, og det fekk me inn i tiltredingstraktaten. Slik at norsk samtykke måtte til dersom ein ville endra på dette. Noreg hadde kontroll, sjølv om det stod mellombelse ordningar i avsnittet, rettsavdelinga tolka det som at det var i stein».¹⁵⁰

Regjeringa brukte fiskeriministeren sitt endra synspunkt, frå nei i 1972 til ja i 1994, som argument for at medlemskapsavtala var mykje betre denne gongen. I tillegg viste ein til at foredlingsindustrien i Danmark hadde opplevd sterk vekst som følgje av EU-medlemskap. Regjeringa freista også å spela på konkurransefordelar for å vinna aksept i nord: «Norske produsenter vil dessuten få bedre konkurranseposisjon enn produsenter fra land utenfor EU, for eksempel Island og Russland».¹⁵¹

Statsvitar Jo Saglie meiner at ein ikkje bør overdriva betydinga til forhandlingsresultatet i EU-debatten i 1994, i og med at alle dei politiske partia hadde tatt prinsipielt standpunkt før forhandlingane hadde begynt.¹⁵² Nei-partia peika mellom anna på at grunnleggjande forhold ikkje ville vera gjenstand for forhandlingar. Og utover hausten kom medlemskapsmotstandarane stadig tilbake til at det som var oppnådd i forhandlingane med EU ikkje betydde noko. Det mest grunnleggjande, traktatgrunnlaget i unionen, hadde ikkje vore eit forhandlingsområde. Nei-sida kom med krass kritikk av det som blei presentert i stortingsmeldinga. Dei skarpe frontane som hadde prega 1972-debatten hadde livna til att.

EU-debatt– feilslått strategi?

«Det var ikkje forhandlingane som var problemet, det var heller jobben her heime etterpå. EU-saka har ei symbolkraft i Noreg som går langt utover det som det blei forhandla om, det handlar om den norske folkesjela».¹⁵³

Fram til medlemskapsavtala var på plass hadde Nei-partia og Nei til EU bortimot kunna råda grunnen aleine i EU-saka, sidan ja-partia og regjeringa hadde pålagt seg sjølve teieplikten om EU-spørsmålet før forhandlingsresultatet var klart. I denne samanhengen meinte også medlemskapsmotstandarane at borgarane blei konsulterte for seint, forhandlingane hadde vore for mykje eit eliteprosjekt, der regjeringa, i samarbeid med leiande sektorar, hadde forhandla

¹⁵⁰ Samtale med Torben Foss 28.9.2011.

¹⁵¹ St.meld. nr. 40 (1993-94): 400.

¹⁵² Saglie 2002: 57.

¹⁵³ Samtale med Hanne Skartveit 26.9.2011.

fram ei avtale med EU. At regjeringa ikkje starta ja-kampanjen før etter avtala førelåg, hindra dei i å føra ein effektiv proaktiv kampanje på det som var fordelar med EU-tilsutting. I staden måtte ein bruka kreftene på å «reagera» på det nei-sida hevda.¹⁵⁴ Hanne Skartveit meiner nei-sida var ein styrke for Noreg i sjølve forhandlingssituasjonen, fordi ein kunne visa til kva som ville krevjast for å få norsk opinion med på laget, men «så blei nei-sida heller eit problem når forhandlingsavtala var ferdig».¹⁵⁵ Samtidig meiner eg framstillinga mi viser at den sterke motstanden heller var eit problem for dei norske forhandlarane, sidan det skapte grunnlaget for dei steile norske posisjonane og at Noreg difor stilte med håplaust lange «smørbrøddister» med krav i Brussel.

Regjeringa hadde identifisert tre problemområde før forhandlingane tok til, og i debatten utover hausten 1994 var det på desse områda ein måtte bruka mesteparten av tida på å forsvare resultata. Tilhengarane forsøkte å leggja vekt på at Noreg kunne risikera å bli sikkerheitspolitisk isolert som utanforland. Samtidig var det aukande arbeidsløyse og minkande investeringar i Noreg på byrjinga av 1990-talet. Dette meinte ja-sida at EU også kunne ordna opp i.¹⁵⁶ Men argumentasjonen nådde ikkje fram, vektlegginga av at EU var ein garantist for fred i Europa og eit førebilete i den økonomiske politikken, hadde ingenting å seia når nei-sida fekk representera symbolsakene fisk, landbruk og fråflyttingstrua distrikt.

Landbruksavtala som var oppnådd blei forsøkt selt som «god» i opinionen, og nordleg landbruk-ordninga var den store norske sigeren på landbruksområdet, sjølv om det fekk ei grense som «delte Noreg på midten». Her kunne motstandarane visa til at det ville oppstå problem og spenningar ved den kunstige grensa, mellom område som låg innanfor og utanfor retten til å få støtte gjennom ordninga. Regjeringa prøvde vidare å vinna gunsten til folket (forbrukarane) ved å visa til lågare matprisar som EU-medlemsland, men Norges Bondelag viste heller til noko anna og peika på at landbruksministeren ved fleire høve hadde sagt at ei overgangsordning med gradvis pristilpassing ville vera «en forutsetning for norsk medlemskap».¹⁵⁷ Kritikarar meinte regjeringa heller kunne ha lagt vekt på at det ikkje var på grunn av landbruk Noreg søkte om EU-medlemskap. Då ville kanskje det positive i avtala også ha kome meir fram, i staden for at det blei ein «verbal krig mellom

¹⁵⁴ Tatham 2009: 177.

¹⁵⁵ Samtale med Hanne Skartveit 26.9.2011.

¹⁵⁶ Mjøset 1997: 313.

¹⁵⁷ St.meld. nr. 40 (1993-94): 464.

Landbruksdepartementet og bondeorganisasjonane som dominerte».¹⁵⁸ Sjølv om det ville blitt billigare mat i Noreg ved EU-prisnivå frå første dag, så var det produsentane som vann merksemda framfor forbrukarane i ordskifta i 1994.

Det at forhandlarane seinhausten 1993 hadde slått fast at like priser frå første dag ville vera heilt uakseptabelt, i tillegg til at Noreg måtte få halda fram støtta til heile det norske landbruket, gjorde at medlemskapsmotstandarane kunne måla desse krava mot det som blei resultatet. Og Noreg hadde ikkje fått gjennomslag for desse krava i den endelege avtala. Dessutan var ikkje landbruksministeren populær blant bøndene, og argumentasjonen til Gunhild Øyangen skal ifølgje Aslak Bonde berre ha gjort «inntrykk på folk som sto landbruket fjernt».¹⁵⁹ På landbruk risikerte bøndene å få si inntekt som støtte i «postgiro», og ikkje via sal av produkt.¹⁶⁰

I presentasjonen av fiskeriløysinga skisserte regjeringa fleire mulege, framtidige løysingar. Dei vanskelege forhandlingane hadde enda med garantiar om at norsk politikk på området etter kvart skulle bli felles EU-politikk. Motargumenta frå nei-sida handla om at korte overgangsordningar og garantilause garantiar berre var ei kort utsetjing for endeleg tap av råderetten over norske ressursar. Å presentera framtidige løysingar var eit sjansespel, EU var ein dynamisk organisasjon som heile tida var i endring, og det ein var einige om kunne også endrast nokre år seinare. Og eit poeng var uunngåeleg å koma utanom: fiskeriministeren hadde skrudd opp forventingane i opinionen med å fastslå at det ikkje var ein einaste fisk å gi. Når sluttresultatet likevel blei noko anna, blei dette lett å peika på av meiningsmotstandarane. Noreg hadde godtatt å forlata ufråvikelege krav, kvifor skulle ikkje det kunna skje igjen i rådsmøta som EU-medlemsland? Same kva som var oppnådd i forhandlingane, som nytt EU-medlemsland var framtida uviss: «Det me fekk til i forhandlingane, blei i beste fall anerkjent i opinionen, men det ville vera gjenstand for fleirtalsavgjerder i ettertid, og den mistanken greidde me ikkje å deaktivera».¹⁶¹

Fiskarane sine interesser ville vore utsette med ein medlemskap. Fiskeregimet ville vore dårlegare enn det som var, og fiskarane kunne tapa inntekter. Samtidig ville fiskeforedlinga ha kunna tent på medlemskap. I Nord-Noreg var ein meir opptatt av fiskarane enn av

¹⁵⁸ Vederhus 2007: 49.

¹⁵⁹ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

¹⁶⁰ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

¹⁶¹ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

fiskeforedlingsindustrien. I tillegg var dei nordlegaste fylka sikra milliardar i strukturstøttemidlar i distriktsforhandlingane, og Fred-Olav Sørensen var overraska over at «fokuset i Nord-Noreg var einsidig retta mot fiskarane sine interesser, mens interessene til den viktige næringsmiddelindustrien ikkje blei diskutert».¹⁶²

Aslak Bonde meiner det var imponerende det forhandlarane klarte å oppnå rundt garantiar for forvaltninga i nord. Men då det gjaldt som mest, mista ein Austevoll-fiskarane, «så då var det dårleg forhandla. Hadde forhandlarane klart å splitta fiskeri-Noreg, så hadde ein fått det lettare i folkeavstemminga».¹⁶³ Det verkar som at der ein fekk gjennomslag i fiskeriforhandlingane, der var det uansett ikkje muleg å få fiskarane over på ja-sida. Mens der det hadde vore muleg, der fekk ein mindre, og måtte til og med gi noko. Ein kan seia at forhandlarane sette inn kreftene på feil stad. Ein burde kanskje ikkje ha brydd seg med Nord-Noreg, og latt fisken fara, så kunne ein heller fått med seg fiskarar i sør og vest i staden.

I midten av august 1994 kunne statsminister Brundtland endeleg starta ja-sida sin kampanje i Måløy, Sogn og Fjordane, fem år etter at nei-sida hadde starta si kampanje. Utanriksminister Bjørn Tore Godal deltok også i kampanjen utover hausten, og Godal fortel om ei reise til Brønnøysund der han mellom anna prøvde å få fram at fiskeforedlingsbedriftene kunne tena på eit EU-medlemskap. Då tok fagforeiningsleiaren på staden ordet: «Ja, det er no muleg du har rett, Godal. Men, alle her, me stemmer no nei».¹⁶⁴ EU-tilhengarar møtte ofte slike argument, det var ei grunnhaldning at ein hadde det godt nok som det var, og kvifor skulle ein endra på det?

Torben Foss fortel om tida etter forhandlingsresultatet for embetsverket: «Me skulle ikkje gjera som i 1972, at embetsverket skulle reisa rundt for å forsvara resultatet. I staden skulle me informera om resultatet – men det blei jo det same».¹⁶⁵ Foss fortel om ein tur til Austevoll, der forsamlinga skal ha vore «utruleg motviljuge, og det er ikkje eit godt minne for å seia det slik».¹⁶⁶

¹⁶² Samtale med Fred-Olav Sørensen 10.9.2011.

¹⁶³ Samtale med Aslak Bonde 11.9.2011.

¹⁶⁴ Samtale med Bjørn Tore Godal 27.10.2011.

¹⁶⁵ Samtale med Torben Foss 28.9.2011.

¹⁶⁶ Samtale med Torben Foss 28.9.2011.

I Noreg var det vanskelegare for ja-sida enn i dei andre landa, og nok ein gong oppstod det ein «merkelig allianse mellom primærnæringene, byradikalere og befolkninga i utkantstrøkene».¹⁶⁷ Det var ei særnorsk ordning, samtidig var den ikkje merkeleg viss ein såg tilbake på moderne norsk historie, men samanlikna med andre land var slike alliansar uvanlege. Den norske nei-sida var også prega av sjølvtilitt, dei skal ha trudd meir på prosjektet sitt enn EU-tilhengarane, som «manglet entusiasmen og selvtilliten».¹⁶⁸ Etter å ha lese mellom anna biografien til statsministeren, og sett korleis ho kjempa for medlemskap i debattar i tv, blir dette likevel noko enkelt. Det var vel knapt nokon som var meir entusiastisk i EU-debatten enn nettopp Brundtland.

Kristen Nygaard i Nei til EU har peika på at EU-kampen føregjekk på to arenaer: ein i riksmidia og -politikken, den andre ute blant folket. Ja-sida var berre til stades på den førstnemnde, mens nei-sida var begge stader. Då fekk debatten utover hausten 1994 mykje å seia: «Nesten 30 prosent av velgerne (27%) hadde i august ikke tatt endelig standpunkt – og med et så jevnt resultat som folkeavstemningen gav, er det god grunn til å tro at den organiserte kampanjen og aktivistene på nei-siden var av avgjørende betydning».¹⁶⁹

I dei tre siste vekene før avstemminga blei det publisert tre daglege meiningsmålingar i Noreg, og mediedekninga bidrog til ein bortimot «feberaktig stemning i deler av opinionen».¹⁷⁰ Sluttspurten var intens, og på tv kom rapportane om utviklinga i medlemskapsforhandlingane «som eit dagleg, politisk realityshow».¹⁷¹ I den siste tv-sende debatten med Gro Harlem Brundtland og Anne Enger Lahnstein, blei Lahnstein skulda for løgn: «grensen er nådd. Vi har tålt mye, som er feilinformasjon, svartmaling og undergraving av selve avtaleteksten i hele denne kampanjen, og her sitter man altså selv på den avsluttende debatten med norske velgere og farer med fusk, jeg synes det må være nok».¹⁷² Sjølv ei av dei mest talentfulle politiske strategane i Nord-Europa, som statsminister Brundtland er blitt kalla,¹⁷³ mista kontrollen ein augneblink, og kunne ikkje stå imot kreftene til EU-motstandarane i Noreg. Dette ligg nok i debattens natur, at når ein har ei så polarisert sak som

¹⁶⁷ Sarastuen og Ystad 2005: 130.

¹⁶⁸ Bjartnes og Skartveit 1995: 215.

¹⁶⁹ Jenssen og Valen (red.) 1995: 90.

¹⁷⁰ Jenssen og Valen (red.) 1995: 27.

¹⁷¹ Kallset 2009: 121.

¹⁷² *Partilederdebatten*, NRK 25.11.1994.

¹⁷³ Ingebritsen 1998: 179.

EU-saka har vore i Noreg, så kan ein ikkje venta balanserte framstillingar frå verken den eine eller den andre sida.

Fram mot folkeavstemminga var det den svenske folkeavstemminga som såg ut til å bli ja-sidas siste håp. Og etter svensk ja, kunne det sporast eit «svenskesug». EU-tilhengarane nærma seg nei-sida i meningsmålingane. Men det viste seg at det var tvilarar, og ikkje nei-folk, som då bestemte seg for veljarstandpunkt.

Folkeavstemming 28. november – «the odd man out»

Alt i alt, norske medlemskapsforhandlingar hadde ført til ei medlemskapsavtale som folket skulle stemma ja eller nei til 28. november 1994. Og opinionen var mobilisert, heile 89 prosent av dei som hadde stemmerett gav si stemme i avstemminga. Resultat var nokså likt 1972-resultatet. 52,2 prosent stemte nei, 47,8 stemte ja.¹⁷⁴ Det var berre eitt fylke (Østfold) som ikkje hadde same utfall som i 1972.¹⁷⁵ Likevel kan ikkje alt samanliknast med 1972. Då hadde Noreg til dømes ikkje dei store oljeinntektene som skapte ein tryggleik i 1994.¹⁷⁶

Statsvitar Thomas Pedersen hadde følgjande omtale av ikkje-EU-landet Noreg i 1994: «Norway [...] is the "odd man out"». ¹⁷⁷ Pedersen grunngav dette med at Noreg både var lojale og aktive som NATO-medlemmer. Iver B. Neumann meiner ein av hovudgrunnane til at det blei nei, både i 1972 og 1994, var at bøndene klarte å framstilla seg som sjølvve inkarneringa av nasjonen.¹⁷⁸ Fiskarar og bønder utgjorde ikkje ei stor gruppe i Noreg i 1994, på den andre sida var mange småsamfunn bygd opp rundt landbruk og fiske. Dessutan hadde mange norske borgarar ei viss tilknytning til primærnæringane, det var berre ein generasjon sidan bønder og fiskarar utgjorde nærmare 30 prosent av dei sysselsette i Noreg, rettare sagt i 1950.¹⁷⁹ Forhandlingsleiarane eg har snakka med, er einige i at det var vanskeleg å sjå føre seg eit anna resultat av folkeavstemminga, med den rolla bønder og fiskarar fekk spela i norsk opinion.

Trass i omfattande forhandlingar over fleire år, og heftige debattar mellom norske EU-tilhengarar og EU-motstandarar som prega norsk offentlegheit, det samla norske EU-

¹⁷⁴ *Folkeavstemningen 1994 om norsk medlemskap i EU* (Statistisk sentralbyrå 1995a: 12).

¹⁷⁵ Statistisk sentralbyrå 1995a: 19.

¹⁷⁶ Gstöhl 2002a: 535.

¹⁷⁷ Pedersen 1994: 103.

¹⁷⁸ Neumann 2001: 92.

¹⁷⁹ *Historisk statistikk 1994*. Statistisk sentralbyrå 1995b: 236.

standpunktet var urokkeleg. Forhandlingane hadde ikkje hatt nok å seia, og den norske regjeringa hadde blitt «twice humiliated»¹⁸⁰ – og snytt på nytt.

¹⁸⁰ Ingebritsen 1998: 143.

8.

OPPSUMMERING

For dei som skulle presentera det norske forhandlingsresultatet på dei førehandsdefinerte problemområda, var det vanskeleg å nå fram med budskapen i den norske opinionen. I distriktsforhandlingane oppnådde ein ei særordning som fornorska fellepolitikken, der EU viste forståing for utfordringar knytte til låge folketal og arktisk klima. Men distrikta hamna i skuggen av landbruket og fisken. Her verkar det som det norske fleirtalet aldri ville ha godtatt noko felleseuropeisk politikk på områda, det som eigentleg var heile føresetnaden for å vera med i samarbeidet. Argumentet frå medlemskapstilhengarane, at Noreg kunne påverka slik fellepolitikk innifrå, som medlemsland, var altfor svakt samanlikna med at nordmenn kunne få styra primærnæringane sine sjølve som utanforland.

Norske forhandlarar stilte altså med dei dårlegaste forhandlingskorta av landa som forhandla samtidig i Brussel, sidan dei norske krava var prega av dei mest standhaftige posisjonane. Forhandlarane visste at meiningsmålingane og kritikk i media talde imot at det kunne bli noko klart fleirtal. Dette prega den overordna strategien med steile norske krav, trass i at Noreg hadde varsla å følgja *acquis* på førehand. Etter at EU i liten grad kunne godta dei norske krava, måtte den norske regjeringa presentera eit forhandlingsresultat der krava frå posisjonspapira ikkje var i tråd med den endelege avtala. Det at ein likevel måtte gi fisk og at det var uklart kven og kva som skulle få støtte i norske distrikts- og landbrukssamfunn, gav nei-sida ein fordel i den etterfølgjande debatten utover hausten 1994.

Regjeringa blei skulda for å snakka med «to tunger» undervegs, men det er vanskeleg å sjå korleis ein elles skulle kunna vinna fram i møta med ulike diskursar i opinionen i Noreg kontra EU i Brussel. Undervegs i forhandlingane kan ein ha opplevd risikoen som så stor, at forhandlarane i mindre grad kunne akseptera kompromissløyser med EU enn dei andre søkjarlanda. Medlemskapsforhandlingane var prega av store ambisjonar, og norske forhandlarar gløymde kanskje då at fallhøgda følgjeleg blei mykje større. Stortingsvalet i 1993 påverka også forhandlingane, det viste at ei avtale med EU ville få vanskar med å bli akseptert heime i Noreg, sjølv om valresultatet også styrkte arbeidarpartiregjeringa.

Medlemskapsforhandlingane fann stad innanfor eit rammeverk med ein indre marknad som til dømes ikkje tillét grensekontrollar. Det nødvendiggjorde direkte pristilpassing i landbruket, utan overgangsperiodar som hadde vore tilfelle ved tidlegare tiltredingar til det felleseuropeiske samarbeidet. Den store utfordringa for Noreg i forhandlingane kom slik tydeleg fram: ønsket om å fornorska det europeiske regelverket utan å endra det. At Noreg hadde tilpassa seg det meste av EU-reglane gjennom EØS-runden, der det var gitt vesentlege konsesjonar frå norsk side, blei ikkje tatt omsyn til frå EU-sida i forhandlingane. Og at det blei forhandla fram garantiar for norsk forvaltning som modell i fiskeripolitikken var uansett berre mellombelse og usikre ordningar. EU var (og *er*) ein dynamisk organisasjon, som heile tida var i endring, og det ein var einige om i forhandlingane, kunne endrast nokre år seinare.

Styrkeforholdet mellom «kolossen» EU og vesle Noreg spela også inn i forhandlingane. Dessutan hadde EU mange interne dragkampar om fellesposisjonar, mens Noreg på si side presenterte strenge krav frå forhandlingane til den norske opinionen for å sikra seg velvilje. Dette skapte ofte meir problem enn sjølve forhandlingane mellom EU og Noreg. I tillegg hjalp ikkje det nordiske samarbeidet då forhandlingane gjekk inn i slutfasen. Det er likevel vanleg at forhandlingspartar har ulike strategiar og prioriterte krav i slike forhandlingar, og samarbeidsklimaet med EU skal også ha vore godt på tvers av landa.

Noreg var godt nøgde med EØS-avtala, og det var opphavleg eit ønske om at denne avtala skulle få virka nokre år før ein vurderte vidare EU-medlemskap. Då nordmenn skulle ta stilling til EU-spørsmålet utover hausten i 1994, var det med ein tryggleik om at Noreg uansett hadde EØS å falla tilbake til, Noreg var allereie «litt med». Men, samtidig ville EFTA-søyla bli kraftig redusert i EØS-avtala etter at dei andre søkjarlanda hadde stemt ja til medlemskap i sine folkeavstemmingar, og det kom også meldingar frå EU om at EØS-avtala hang i ein tynn tråd dersom berre Noreg og Island blei igjen på EFTA-sida. Avtala måtte i så fall endrast «både i substans og form».¹ Sjølv om det var uvisse rundt tilknytninga til EU gjennom EØS, så var det eit alternativ til EU-medlemskap i 1994. Forhandlingsleiar Eivinn Berg har sagt at det aldri hadde blitt nei i folkeavstemminga, viss ein *ikkje* hadde hatt EØS-avtala.²

¹ *Ikke lenger observatør: Norsk nei vil få følger umiddelbart*, Aftenposten 28.11.1994.

² *Utenfor eller innenfor? Norges europeiske dilemma*, samtale mellom Fredrik Sejersted og Jonas Gahr Støre, i regi av Europautredningen, 24.5.2011.

«Politikk er å ville» var Olof Palme sin definisjon av politikk.³ Norske regjeringspolitikarar ville inn i EU, og viss ein legg til at politikk også handlar om mot, skulle dei i større grad ha tort å akseptera fellespolitikken på problemområda? Dei strengaste norske forhandlingskrava på desse områda fekk politisk sprengkraft i debatten, både i media og i stortingssalen, og forfølgde EU-tilhengarane i debatten om medlemskap.

Å setja i gang medlemskapsforhandlingar innebar å ha eit stort apparat i sving både i Brussel og Oslo, og det var samtidig eit kostbart prosjekt. Når forhandlingane i tillegg blei følgd av negative meiningsmålingar i Noreg, blei det eit enormt krysspress, og «to-nivå-spel», som kravde mykje frå både embetsnivå og den politisk leiinga i forhandlingane. Forhandlingane enda til slutt med ei avtale som heller ikkje var endeleg klarert på dei tre problemområda. I tillegg synest eg det er eit paradoks at EU i forhandlingane kjempa for å beskytta EU-marknaden mot norsk fisk, samtidig som Noreg kjempa for å beskytta norsk marknad mot EU-landbruksprodukt, utan at forhandlingsmotpartane klarte å sjå desse krava særleg i samanheng. Og, det var dei ideelle politiske målsetjingane som vann fram i den norske EU-debatten utover hausten 1994, sjølv om desse ikkje hadde vunne fram i sjølve forhandlingane.

Noreg og EU sidan 1994 – likevel med?

Etter berre eitt år med EØS-avtale, hoppa Austerrike, Finland og Sverige frå EFTA- til EU-sida i avtala. Det var mange av medlemskapstilhengarane som i 1994 frykta at Noreg kunne gjera seg marginale og spela seg ut på sidelinja av europeisk politikk, og ein kan på ein måte hevda at dette har skjedd, i og med at Noreg må ta inn EU-lover der Noreg berre har vore (så vidt, eller til og med berre kanskje) med i «decision-shaping» og ikkje i «decision-making».⁴ Sjølv om Noreg sa nei til EU i 1994, har EU-politikk i høgste grad blitt innanrikspolitikk i Noreg. Nye EU-direktiv som er EØS-relevante blir innlemma i norske lovverk gjennom EØS-avtala. Dette viser at heller ikkje EØS-avtala er ei endeleg, statisk og sluttforhandla avtale, men ei dynamisk avtale i stadig endring.

Clive Archer har skrive om den norske avvisinga av EU-medlemskap i 1994 under tittelen «Norway: the One that got away».⁵ Det er sant når det gjeld EU-utvidinga i 1995, men ikkje når det gjeld EU-tilknytning: Noreg har i dag mange avtalar med EU, med EØS og deltaking i

³ Ropeid (red.) 2004: 399.

⁴ *Arrangement on the participation of the EFTA countries in the Commission's Schengen committees* (EFTA, 2011).

⁵ Redmond (red.) 1997: 147.

Schengen-samarbeidet som dei mest omfattande. Det norske forholdet til europeisk integrasjon og EU har vore så tett som det er muleg utan medlemskap, og Noreg har praktisert ein politikk prega av «eager adjustment» til EU.⁶ Det er eit faktum at Noreg, etter å ha stemt nei i 1994, har inkorporert meir enn 5000 EU-lover gjennom EØS-medlemskapen.⁷ Eg er einig med John Erik Fossum og Cathrine Holst, som har slått fast det ironiske ved den norske EU-debatten: «The present ambiguous situation of non-membership matched with tight incorporation is somewhat ironic, given that the main reason for rejecting EU membership was to protect Norwegian sovereignty and democracy».⁸

Dagens debatt om EUs utvikling i medlemslanda handlar framleis om mange av dei tema som var viktige i Noreg sine rundar med EU-forhandlingar. Det er ei utfordring for EU-samarbeidet at ein ofte slit med å oppnå politisk semje om korleis integrasjonen skal drivast vidare. Fleire medlemsland er kritiske til den overnasjonaliteten dei meiner blir pressa på dei frå Brussel. Eit godt døme er debatten om meir overnasjonal politisk styring av euroen i kjølvatnet av finanskrisa, og korleis dette no deler samarbeidet i ei tettare integrert euro-gruppe med 16 land, i tillegg til det «vanlege» samarbeidet mellom 27 medlemsland. Det finst også eigne partikonstellasjonar i Europaparlamentet som aller helst vil oppløysa unionen.

I haust skal den regjeringsoppnemnde Europautredningen koma med si utgreiing om Noreg sine avtalar med EU. Dei siste åra har det vore opplese og vedtatt i det politiske Noreg at det ikkje har vore aktuelt med nokon ny debatt om norsk tilknytning til EU. Rapporten frå utgreiinga kan kanskje endra på denne haldninga. EØS-avtala er også meir framme i nordmenns bevisstheit enn tidlegare, for første gong har Noreg starta prosessar om å reservera seg mot direktiv som er pålagt implementert i Noreg gjennom avtala. Her er eg einig med Ulf I. Sverdrup som meiner at sjølv om Noreg har hatt to folkeavstemmingar om medlemskap, så er det likevel gode grunnar for ein ny norsk EU-debatt:

Norge har en dynamisk tilknytning til EU, noe som gjør at landets forhold til EU stadig endrer seg. [...] Det EEC man tok stilling til i 1972 var vesentlig annerledes enn det EU man tok stilling til i 1994. Likeledes er EU anno 2009 vesentlig annerledes enn det man tok stilling til i 1994.⁹

⁶ Eide 1996: 69-104.

⁷ Palmowski, 2011: 646. Eit nøyaktig slikt tal er komplisert, og talet er høgare viss det gjeld både nye lover og endringar av eksisterande lover.

⁸ Fossum og Holst 2011: 283.

⁹ Sverdrup 2009: 437.

Og dette gjeld også i 2011. Dessutan vil til dømes ei ny folkeavstemming innebera å spørja andre enn før: «folket er i ferd med å skiftes ut. Å spørre på nytt er derfor ikke å spørre de samme. [...] Både blant de som stemte «ja» og blant de som stemte «nei» var det et flertall som mente at Norge burde ha en ny folkeavstemning på et senere tidspunkt».¹⁰ Samtidig viser meningsmålingar at EU-medlemskap sjeldan har stått svakare i Noreg enn i dag. EU-tilhengarane utgjorde berre tolv prosent i ei måling offentleggjort i oktober 2011.¹¹ Det kan nok tenkast at Noreg må bruka opp både olje og gass, samtidig med at interesseorganisasjonar som representerer bønder og fiskarar mister innverknaden i nasjonal politikk, før det kan bli aktuelt med EU-medlemskap i Noreg igjen.

Noregs forhold til EU bør likevel kunna vera gjenstand for debatt, utan at det inneber ein medlemskapssøknad. Har kritikarar rett i at EØS-avtala er ein slavekontrakt? Og, står Noreg med lua i handa og tar imot det som kjem frå EU, utan påverknadsmulegheiter? Noreg og EU blei einige om eit norsk bidrag på nesten 15 milliardar kroner, som «betaling for deltaking» i EØS i perioden 2009-2014.¹² Kor alvorleg er det at dette skjer utan at Noreg er representert i dei demokratiske institusjonane i EU-systemet, gjennom Rådet eller Europaparlamentet?

På dei norske problemområda frå forhandlingane i 1993-94 ser ein at EU i ettertid har tilpassa seg norske reglar i fiskeripolitikken. I sommar føreslo Europakommisjonen ei revidering av fiskeripolitikken, der det norske fiskeriregimet er modell for mange av endringsforslaga.¹³ EU held også på med omfattande revideringar av både distriktpolitikk og landbrukspolitikk. Det kan seiast at EU har nærma seg Noreg på problemområda frå 1993-94.

Men Noreg har også nærma seg EU. For nokre år sidan var det mellom anna oppstyr blant vestlandsfiskarar om å få tilgang til fiske i EU-farvatn på grunn av svinande ressursar, og då sette EU foten ned for Noreg.¹⁴ Dette viste at situasjonen frå forhandlingane for snart 20 år sidan hadde blitt motsett, og at ein ser det meste frå sin eigen situasjon der og då.

Kva som skjer i dei pågåande medlemskapsforhandlingane mellom Island og EU er også interessant for Noregs del. Europakommisjonen sin siste rapport om status i forhandlingane,

¹⁰ Sverdrup 2009: 437-438.

¹¹ *Nei til Europa*, Dagbladet 31.10.2011.

¹² *Ny avtale om EØS-midler undertegnet i dag*, Utanriksdepartementet 28.7.2010.

¹³ *European Commission: a fisheries policy for the future*, European Commission 13.7.2011.

¹⁴ *Norge protesterer mot makrellnekt i EU-sonen*, NTB 3.10.2009.

frå oktober 2011, viser at det er venta vanskelege forhandlingar på alle dei tre problemområda eg har tatt føre meg i denne oppgåva.¹⁵ Og på Island er fisken til og med viktigare enn den var i Noreg. Problemområda i Noreg i 1994 er altså slett ikkje noko som berre høyrer fortida til. Dessutan kan det by på nye utfordringar om også Island går over til EU-søyla i EØS-avtala. Då vil Noreg stå igjen i EFTA-søyla, med ei befolkning som utgjer éin prosent av EU sin, berre saman med Liechtenstein og befolkninga deira på ein tidels promille av EUs.¹⁶

I dag er situasjonen den at det er endå vanskelegare for EU å godta særordningar, fordi det omfattande samarbeidet har gjennomført mange kompromiss, og det er eit byggverk som ein ikkje kan «slita i» utan at det kan ramla saman. Skulle Noreg ønskja å bli medlem no, vil det som er muleg å oppnå i medlemskapsforhandlingar vera langt mindre enn i 1994, og fellespolitikken i endå større grad måtta akseptrast som den er. Men for eit Noreg med eit oljefond på 3 155 milliardar,¹⁷ er det nok ingen omgåande fare for ein tredje EU-forhandlingsrunde.

¹⁵ *Key Findings of the 2011 progress report on Iceland*, European Commission 12.11.2011.

¹⁶ Claes og Førland 2010: 208.

¹⁷ *Fondets markedsverdi*, Norges Bank Investment Management 9.11.2011.

VEDLEGG

Viktige datoar for medlemskapsforhandlingane med EU 1993-94

17. juni 1989	Austerrike søkjer om EU-medlemskap.
3. oktober 1990	Aust-Tyskland blir med i EU, som del av det sameinte Tyskland (<i>de facto</i> den fjerde utvidinga av EU). ¹⁸
1. juli 1991	Sverige søkjer om EU-medlemskap.
18. mars 1992	Finland søkjer om EU-medlemskap.
2. mai 1992	EØS-avtala blir underteikna i Portugal.
26. mai 1992	Sveits søkjer om EU-medlemskap.
2. juni 1992	Danmark seier nei til Maastricht-traktaten (50,7 prosent av veljarane).
16. oktober 1992	Stortinget godkjenner EØS-avtala (130 mot 35 stemmer).
16. november 1992	Statsminister Gro Harlem Brundtland orienterer Stortinget om EU-søknad.
25. november 1992	Noreg søkjer om EU-medlemskap.
6. desember 1992	Sveits trekkjer EU-søknaden sin etter nei til EØS i folkeavstemming.
7. desember 1992	Ministerrådet vedtar å starta behandlinga av norsk medlemskapssøknad.
1. januar 1993	Den indre marknaden trør i kraft.
1. februar 1993	EU innleiar medlemskapsforhandlingar med Sverige, Finland og Austerrike.
24. mars 1993	Europakommisjonen kjem med sitt svar (<i>avis</i>) på norsk søknad. ¹⁹
5. april 1993	EU innleiar medlemskapsforhandlingar med Noreg med forhandlingsmøte på ministernivå.
29. april 1993	Noreg leverer åtte posisjonspapir på område som allereie var regulerte i EØS- avtala.
7. mai 1993	Noreg leverer posisjonspapir om miljøvern.
18. mai 1993	Danskane godtar Maastrichttraktaten. ²⁰

¹⁸ Granell 1995: 136.

¹⁹ [Utenriksdepartementet] 1993.

²⁰ Danmark hadde forhandla fram unntak når det gjaldt forsvarspolitik og felles mynteining.

27. mai 1993	Noregs første posisjonspapir om distriktspolitikkk blir overlevert.
9. juni 1993	Andre forhandlingsmøte på ministernivå.
5. juli 1993	Noregs første posisjonspapir på landbruk blir overlevert.
6. juli 1993	Noregs første posisjonspapir på fiskeri blir overlevert.
13. september 1993	Stortingsval i Noreg. Mandatfordeling: A 67, Sp 32, H 28, KrF 13, SV 13, FrP 10, V 1, RV 1. ²¹
22. september 1993	Noregs andre posisjonspapir om distriktspolitikkk blir overlevert.
5. oktober 1993	Status i forhandlingane etter eit halvt år er at berre fem av 19 forhandlingsområde er unnagjorte. ²²
8. oktober 1993	Noregs andre posisjonspapir på landbruk blir overlevert.
1. november 1993	EF blir til EU.
9. november 1993	Forhandlingsmøte på ministernivå.
12. november 1993	Noregs andre posisjonspapir på fiskeri blir overlevert (tre dokument).
24. november 1993	Europakommisjonen legg fram eit landbruksdokument som grunnlag for dei endelege posisjonane som blir fatta av medlemslanda i Rådet i februar 1994.
17. desember 1993	Noregs tredje posisjonspapir om landbruk blir overlevert.
1. januar 1994	EØS-avtala trør i kraft.
1. mars 1994	Sluttføring av medlemskapsforhandlingane med Sverige, Finland og Austerrike.
16. mars 1994	Sluttføring av medlemskapsforhandlingane med Noreg.
30. mars 1994	Endeleg politisk avtale.
4. mai 1994	Europaparlamentet gir sitt samtykke til dei fire medlemskapsavtalane med klart fleirtal (for Noregs del 376 for, 24 mot, og 57 avstod frå å stemma). ²³
1. april 1994	Ungarn søker om EU-medlemskap.
8. april 1994	Polen søker om EU-medlemskap.
12. april 1994	Vedtak om at folkeavstemminga i Noreg skulle skje 28. november, etter folkeavstemmingane i Austerrike, Finland og Sverige.
16. mai 1994	Formell godkjenning av medlemskapsavtalane på EUs toppmøte.
12. juni 1994	Austerrike stemmer ja med solid ja-fleirtal (66,6 prosent).

²¹ *Stortingsvalget 1993* (Statistisk sentralbyrå 1993).

²² Bjartnes og Skartveit 1995: 191.

²³ Granell 1995: 123.

- 24. juni 1994** Avtalesignering på Korfu, Hellas.
- 16. oktober 1994** Finland stemmer ja (56,9 prosent).
- 13. november 1994** Sverige stemmer ja (52,2 prosent).
- 28. november 1994** Noreg stemmer nei (52,2 prosent stemmer nei).

KJELDER OG LITTERATUR

Kjelder

Munnlege kjelder

Samtalar og intervju gjennomført av oppgåveforfattaren

Bonde, Aslak

Møte på Stortinget, Oslo 11. september 2011.

Dånmark, Gabriella

Møte på Stortinget, Oslo 18. september 2011.

Foss, Torben

Telefonsamtale 28. september 2011.

Godal, Bjørn Tore

Møte på Stortinget, Oslo 27. oktober 2011.

Nerheim, Magnor

Møte i Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo 23. september 2011.

Nestande, Per S.

Møte i Norway House, Brussel 19. oktober 2011.

Skartveit, Hanne

Møte på VG-huset, Oslo 26. september 2011.

Sørensen, Fred Olav

Møte i Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo 10. september 2011.

Intervju gjort av andre

«Utenfor eller innenfor? Norges europeiske dilemma», samtale mellom Fredrik Sejersted og Jonas Gahr Støre, Litteraturhuset, Oslo 24.5.2011. Del av møteserien *Utenfor & innenfor, Norge og EU*, i regi av Europautredningen. Henta frå:

http://webcastevents.net/events/view_webcast/%7B5D362942-DEB2-38CE-B8B8-A86DC7BA16BC%7D.

TV-sendingar

«Statsministerens nyttårstale». NRK 1.1.1993. Sett: Kringkastingsarkivet, Nasjonalbiblioteket, 9.11.2011.

«Partilederdebatten». NRK 25.11.1994. Sett: Kringkastingsarkivet, Nasjonalbiblioteket, 8.11.2011.

Trykte kjelder

Arkiv

Fleire notat i Fiskeri- og kystdepartementet sitt arkiv.

Fleire notat i Kommunal- og regionaldepartementet sitt arkiv.

Dokument frå Europakommisjonen

Delors, Jacques 1989. *Statement of the Broad Lines of Commission Policy*. Tale i Europaparlamentet 17. januar 1989.

European Commission 1994. *Note from the European Commission on the outcome of the accession negotiations with Norway*. Henta frå:
http://www.cvce.eu/content/publication/2007/9/4/036c98df-a03f-43dd-b44a-9675cb41c7a8/publishable_en.pdf.

European Commission 2011. *European Commission: a fisheries policy for the future*. Pressemelding 13.7.2011. Henta frå:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/873&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

European Commission 2011. *Key Findings of the 2011 progress report on Iceland*. Pressemelding 12.11.2011. Henta frå:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/690&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

Europakommisjonens delegasjon til Norge 1994. *Medlemsutvidelse i Den europeiske union*.

Norske regjerings- og stortingsdokument

[Fiskeridepartementet] 1993a. *Norsk posisjonspapir om fiskerier*. Posisjonspapir 6.7.1993. Uoffisiell oversettelse.

[Fiskeridepartementet] 1993b. *Norwegian Position Paper On Fisheries. Conservation and Management Issues*. Posisjonspapir 12.11.1993.

[Fiskeridepartementet] 1993c. *Norwegian Position Paper On Fisheries. Market Arrangements*. Posisjonspapir 12.11.1993.

[Fiskeridepartementet] 1993d. *Norwegian Position Paper On Fisheries. Structural Measures*. Posisjonspapir 12.11.1993.

Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993a. *Position paper of Norway on Regional Policy*. Posisjonspapir 27.5.1993.

Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993b. *Second Position paper of Norway on Regional Policy*. Posisjonspapir 22.9.1993.

Kommunal- og arbeidsdepartementet 1993c. *By og land – hand i hand*. St.meld. nr. 33 (1992-93).

Kommunal- og arbeidsdepartementet 1994a. *Forhandlingsresultatet for regionalpolitikken*. Notat 23.3.1994.

Kommunal- og arbeidsdepartementet 1994b. *Store områder i Sør-Norge får strukturfondsstøtte fra EU*. Pressemelding 16.11.1994.

Landbruksdepartementet 1992. *Landbruk i utvikling*. St.prp. nr. 8 (1992-93).

Landbruksdepartementet 1993a. *Medlemskapsforhandlinger med EF. Landbruk – forhandlingsplattform*. Notat 26.1.1993.

Landbruksdepartementet 1993b. *General position paper on Agriculture*. Posisjonspapir 5.7.1993.

[Landbruksdepartementet] 1993c. *Agriculture. Norwegian position paper*. Posisjonspapir 8.10.1993.

[Landbruksdepartementet] 1993d. *Besøk Steichen og Øyangen den 22.9.1993*. Notat 19.9.1993.

[Landbruksdepartementet] 1993e. *Supplement Position Paper Norway Agriculture*. Posisjonspapir 17.12.1993.

[Landbruksdepartementet] 1993f. *Status i medlemskapsforhandlingene – landbruk*. Notat 17.11.1993.

[Regjeringens informasjonsutvalg for Europasaker] 1993. *55 minutter om Norge og EF*.

St.tidende 1987-88.

St.tidende 1990-91.

St.tidende 1991-92.

St.tidende 1992-93.

St.tidende 1993-94.

Utenriksdepartementet 1987. *Norge, EF og europeisk samarbeid*. St.meld. nr. 61 (1986-87).

Utenriksdepartementet 1992. *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992*. St.prp. nr. 100 (1991-92).

[Utenriksdepartementet] 1993. *Norges søknad om medlemskap. Kommisjonens uttalelse*. Uoffisiell oversettelse.

Utenriksdepartementet 1994. *Om medlemskap i Den europeiske union*. St.meld. nr. 40 (1993-94).

Utanriksdepartementet 2011. *Ny avtale om EØS-midler undertegnet i dag*. Pressemelding, 28.7.2010. Henta frå:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/pressemeldinger/2010/eea-ny-avtale.html?id=611778>.

Andre dokument

EFTA 2011. *Arrangement on the participation of the EFTA countries in the Commission's Schengen committees*. Pressemelding 22.9.2011. Henta frå:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/124702.pdf.

Grunnlova 1814. *Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814*.

Nei til EU 1994. *Norge og EU. Virkninger av medlemskap i Den europeiske union*.

Norges Bank Investment Management 2011. *Fondets markedsverdi*. 9.11.2011. Henta frå:
<http://www.nbim.no/no/>.

Norges Bondelag 1994. *Årsmelding 1993-94*.

Statistisk sentralbyrå 1993. *Stortingsvalget 1993*. Norges offisielle statistikk C 170.

Statistisk sentralbyrå 1995a. *Folkeavstemningen 1994 om norsk medlemskap i EU*. Norges offisielle statistikk C 235.

Statistisk sentralbyrå 1995b. *Historisk statistikk 1994*. Norges offisielle statistikk C 188.

Avis- og nyheitsartiklar

Artiklane er henta frå Retriever sitt mediearkiv:
<http://ret-web05.int.retriever.no/services/archive.html>.

Aftenposten 19.6.1992. *Kompromissløse bønder mot EF*.

Aftenposten 10.10.1992. *EF må godta våre fiskerikrav*.

Aftenposten 24.10.1993. - *EF merkes knapt av fiskerne*.

Aftenposten 20.11.1993. *Brisker seg i Brussel*.

Aftenposten 24.11.1993. *Skyhøy profil i EF-forhandlingene*.

Aftenposten 9.2.1994. *En vanskelig forhandlingsdag med EU*.

Aftenposten 17.2.1994. *Finsk EU-tvil om Norge*.

Aftenposten 21.2.1994. *Kommisjonen vil dele landbruks-Norge i to.*

Aftenposten 27.2.1994. *Enige om distriktstøtte.*

Aftenposten 3.3.1994. *De viktigste spørsmålene ble avgjort av andre.*

Aftenposten 3.3.1994. *Negative reaksjoner på hovedtrekkene i landbruksavtalen: Sterkt press på Regjeringen.*

Aftenposten 16.3.1994. *Uvisst om endelig avtale.*

Aftenposten 17.3.1994. *Norge blir delt på midten med avtalen.*

Aftenposten 1.3.1994. *Fristen sprakk, men partene på glid.*

Aftenposten 7.3.1994. *Ap-politiker: Fir på fiskekravet.*

Aftenposten 27.9.1994. *EU og landbruk. Overgangsordningene er gode nok.*

Aftenposten 28.11.1994. *Ikke lenger observatør: Norsk nei vil få følger umiddelbart.*

Aftenposten Aften 2.3.1994. *Så var det bare fisken igjen.*

Bergens Tidende 20.11.1993. *Norske meierier uten sjanse i EF.*

Bergens Tidende 19.3.1994. *Gretes EU-dagbok.*

Dagbladet 31.10.2011. *Nei til Europa.*

Dagens Næringsliv 7.1.1994. *Ingen forståelse for norske krav.*

Nordlys 21.4.1994. *[Leiar].*

NTB 24.11.1993. *Øyangen – vanskelig situasjon.*

NTB 25.11.1993. *Bondelaget: EFs landbrukskrav umulige.*

NTB 18.12.1993. *Fire av ti kan endre standpunkt til EF.*

NTB 23.12.1993. *EF-året bedre enn fryktet.*

NTB 3.2.1994. *EU fastholder krav om full pristilpasning.*

NTB 8.2.1994. *Øyangen tar landbrukskravene med stor ro.*

NTB 10.2.1994. *Nordisk sprekke i forhandlingsinnspurten.*

NTB 21.2.1994. *Olsen forsvarer hvalfangsten i EU-parlamentet.*

NTB 22.2.1994. *Knudsen: Nedslående jordbrukstilbud fra EU.*

NTB 25.2.1994. *Olsen: Fortsatt ikke en fisk å gi.*

NTB 27.2.1994. *Ja-glede og Nei-skepsis til enighet om regionstøtte.*

NTB 1.3.1994. - *Får ikke mer av EU om vi venter.*

NTB 4.3.1994. *EU-innspurten blir ny maraton.*

NTB 9.3.1994. - *Et kompromiss om fisken er en selvfølge.*

NTB 10.3.1994. - *Blottlagt strategi kan føre til kvotepress.*

NTB 16.3.1994. *Norske fiskere taper 100 millioner på "makrell-gave".*

NTB 3.10.2009. *Norge protesterer mot makrellnekt i EU-sonen.*

VG 5.4.1993. *Forhandlingsstart i dag: Gro sier nei til EF.*

VG 15.12.1993. *Jan Henry i motbakke.*

VG 24.2.1994. *De røde øynes helg.*

VG 2.3.1994. *Maten blir billig fra første dag.*

VG 8.3.1994. *Rykter om norsk splid.*

VG 8.3.1994. *VG mener: Underlig i EU.*

VG 9.3.1994. *Klar for ny EU-natt.*

VG 9.3.1994. *Klokken 02.30 i natt; Ja-mann.*

VG 24.3.1994. *SME nærmer seg grensen.*

Litteratur

Archer, Clive 2005. *Norway outside the European Union. Norway and European integration from 1994 to 2004.* London: Routledge.

Bjartnes, Anders og Hanne Skartveit 1995. *Brussel tur-retur.* Oslo: Tiden.

Bowitz, Einar et. al 1994. *Norsk medlemskap i EU. En makroøkonomisk analyse.* Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Brundtland, Gro Harlem 1998. *Dramatiske år.* Oslo: Gyldendal.

Christensen, Tom 1996. *Adapting to processes of Europeanisation : A Study of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs.* Oslo: Arena.

- Claes, Dag Harald og Bent Sofus Tranøy (red.) 1999. *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland 2004. *Europeisk integrasjon*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland 2010. *EU : mellomstatlig samarbeid og politisk system*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Den store sitatboken*. Sjå Ropeid (red.) 2004.
- Eide, Espen Barth 1996. «Adjustment Strategy of a Non-Member: Norwegian Foreign and Security Policy in the Shadow of the European Union». *Cooperation and Conflict* 31 (1): 69-104.
- Eliassen, Kjell A. og Pavlina Peneva 2011. *Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980-2010. Interest Representation and Lobbying*. Oslo: Europautredningen.
- Eriksen, Knut Einar og Helge Øystein Pharo 1997. *Kald krig og internasjonalisering 1945-1965*, i Olav Riste o.fl. (red.), *Norsk utenrikspolitisk historie*, bd. 5. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, Thomas Hylland og Iver B. Neumann 2011. *Norsk identitet og Europa*. Oslo: Europautredningen.
- Esborg, Line 2008. *Det norske nei til EU. En studie av motstand som kulturell praksis*. Avhandling for dr.art-graden, Universitetet i Oslo.
- Foss, Torben 2011. *Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet*. Oslo: Europautredningen.
- Fossum, John Erik og Cathrine Holst 2011. «Progressive Nationalism? Norwegian Intellectuals and Europe», i Justine Lacroix og Kalypso Nicolaïdis (red.): *European Stories. Intellectual debates on Europe in National Contexts*: 277-293. Oxford: Oxford University Press.
- Goldstein, Judith og Robert O. Keohane (red.) 1993. *Ideas & Foreign policy. Beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Granell, Francisco 1995. «The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden». *Journal of Common Market Studies* 33 (1): 117-141.
- Grünfeld, Leo A. og Ulf I. Sverdrup 2005. «Når penga veier tungt: Norsk økonomi og oppslutningen om EU-medlemskap». *Økonomisk forum* 59 (5): 39-48.
- Gstöhl, Sieglinde 2002a. «Scandinavia and Switzerland: small, successful and stubborn towards the EU». *Journal of European Public Policy* 9 (4): 529-549.

- Gstöhl, Sieglinde 2002b. *Reluctant Europeans. Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Hansson, Steinar og Ingolf Håkon Teigene 1992: *Makt og mannefall. Historien om Gro Harlem Brundtland*. Oslo: Cappelen.
- Hayes, Eric 2011. *From Cold War to Common Currency : A personal perspective on Finland and the EU*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Hodne, Bjarne, Göran Rosander og Knut Kjeldstadli (red.) 1993. *Muntlige kilder. Om bruk av intervjuer i etnologi, folkeminnevitenskap og historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hompland, Andreas (red.) 2009. *I Grues tid : festskrift til Per Harald Grue*. Oslo: Tun forlag.
- Hovdenak, Marit o.fl. (red.) 2006. *Nynorskordboka. Definisjons- og rettskrivingsordbok*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Ingebritsen, Christine 1998. *The Nordic States and European Unity*. London: Cornell University Press.
- Jenssen, Anders Todal og Henry Valen (red.) 1995. *Brüssel midt imot. Folkeavstemningen om EU*. Oslo: Gyldendal.
- Kallset, Kjell-Erik Nordenson 2009. *Makta midt imot. Kampen om EU og Arbeidarpartiets sjel*. Oslo: Manifest.
- Kjeldstadli, Knut 1999. *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lahnstein, Anne Enger 2001. *Grønn dame, rød klut*. Oslo: Aschehoug.
- Matlary, Janne Haaland 1993. «And Never the Twain Shall Meet? Reflections on Norway, European and Integration», i Teija Tiilikainen og Ib Damgaard Petersen (red.), *The Nordic countries and the EC*: 43-63. København: Copenhagen Political Studies Press.
- Mjøset, Lars 1997. «Norge og Den europeiske union», i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo og Svein Gjerdaaker (red.), *Norges Utenrikspolitikk*: 300-322. Oslo: Cappelen.
- Neumann, Iver B. 2001. «The Nordic states and European unity». *Cooperation and Conflict* 36 (1): 87-94.
- Neumann, Iver B. 2009. «Hvorfor er ikke Norge med i Den europeiske union?». *Internasjonal politikk* 67 (3): 413-425.
- Nilsen, May-Britt 2001. *Krysspress og forhandlingsatferd i de norske medlemskapsforhandlingene med EU 1993-94*. Hovedoppgåve i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Nynorskordboka. Definisjons- og rettskrivingsordbok*. Sjå Hovdenak o.fl. (red.) 2006.

- Palmowski, Jan 2011. «The Europeanization of the Nation-State». *Journal of Contemporary History* 46 (3): 646.
- Pedersen, Thomas 1994. *European Union and the EFTA countries : Enlargement and Integration*. London: Pinter Publishers LTd.
- Petersen, Nicolaj 2004. *Europæisk og globalt engagement*, i Carsten Due-Nielsen o.fl. (red.), *Dansk udenrigspolitik historie*, bd. 6. København: Danmarks Nationalleksikon.
- Pharo, Helge Ø. 1999. «Ingen vei utenom? Norge i integrasjonsprosessene i Europa 1946-1994», i Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy (red.), *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*: 15-38. Oslo: Fagbokforlaget.
- Putnam, Robert D. 1988. «Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games». *International Organization* 42 (3): 427-460.
- Redmond, John (red.) 1997. *The 1995 Enlargement of the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Ropeid, Tormod (red.) 2004. *Den store sitatboken*. Oslo: Damm.
- Rosamond, Ben 2000. *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave MacMillian.
- Røen, Sølvi, Jan Risvik og Benjamin de Carvalho 2010. «Fokus: Norges utenriksministre 1987–2010. Utenriksministrene Thorvald Stoltenberg, Bjørn Tore Godal, Knut Vollebæk, Thorbjørn Jagland, Jan Petersen og Jonas Gahr Støre i samtale med Jan Egeland». *Internasjonal Politikk* 68 (1): 89-114.
- Saglie, Jon 2002. *Standpunkter og strategi. EU-saken i norsk partipolitikk 1989-1994*. Oslo: Unipax.
- Sarastuen, Kristian og Anders Ystad 2005. *Hva er EU?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Schimmelfennig, Frank og Ulrich Sedelmeier 2002. «Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research». *Journal of European Public Policy* 9 (4): 500-528.
- Slettan, Dagfinn 1994. *Minner og kulturhistorie. Teoretiske perspektiver*. Trondheim: Universitetet i Trondheim.
- Slaatta, Tore 2011. *Fortiet, forsinket og forvrengt? Norske mediers dekning av forholdet til EU*. Oslo: Europautredningen.
- Solheim, Erik 1999. *Nærmere*. Oslo: Millenium/Damm.
- Statsvitenskapelig leksikon*. Sjå Østerud (red.) 2007.
- Sverdrup, Ulf I. 2009. «Hvorfor er europadebatt så vanskelig?» *Internasjonal Politikk* 67 (3): 426-440.

- Tamnes, Rolf 1997. *Oljealder 1965-1995*, i Olav Riste o.fl. (red.), *Norsk utenrikspolitisk historie*, bd. 6. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tatham, Allan F. 2009. *Enlargement of the European Union*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Underdal, Arild 1972. *Forhandlingene om norsk medlemskap i EF. En studie av rammebetingelser*. Magisteravhandling i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Vederhus, Alf 2007. *Forsøk på å flytte ein koloss. Dei norske medlemsskapsforhandlingane med EU på landbruksområdet 1993-94*. Oslo: Norsk institutt for landbrukspolitisk forskning.
- Østerud, Øyvind 1993. «Grenser for europeisk integrasjon : sentralisering, suverenitet og demokrati i EF». *Nytt Norsk Tidsskrift* 10 (3-4): 256-269.
- Østerud, Øyvind (red.) 2007. *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aardal, Bernt og Henry Valen 1995. *Konflikt og opinion*. Oslo: NKS-forlaget.